

# **FAUT-IL ABOLIR LE CUMUL DES MANDATS ?**



collection du  
**C E P R E M A P**  
CENTRE POUR LA RECHERCHE ÉCONOMIQUE ET SES APPLICATIONS

# FAUT-IL ABOLIR LE CUMUL DES MANDATS ?

LAURENT BACH

ÉDITIONS RUED'ULM

© Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure, 2012  
45, rue d'Ulm – 75230 Paris cedex 05  
[www.pressens.fr](http://www.pressens.fr)  
ISBN 978-2-7288-0476-4  
ISSN 1951-7637

Le Cepremap est, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, le CEntre Pour la Recherche EconoMique et ses APplications. Il est placé sous la tutelle du ministère de la Recherche. La mission prévue dans ses statuts est d'assurer *une interface entre le monde académique et les décideurs publics et privés.*

Ses priorités sont définies en collaboration avec ses partenaires institutionnels : la Banque de France, le CNRS, le Centre d'analyse stratégique, la direction générale du Trésor et de la Politique économique, l'École normale supérieure, l'INSEE, l'Agence française du développement, le Conseil d'analyse économique, le ministère chargé du Travail (DARES), le ministère chargé de l'Équipement (DRAST), le ministère chargé de la Santé (DREES) et la direction de la recherche du ministère de la Recherche.

Les activités du Cepremap sont réparties en *cinq programmes scientifiques* coordonnés par sa direction : Politique macroéconomique en économie ouverte ; Travail et emploi ; Économie publique et redistribution ; Marchés, firmes et politique de la concurrence ; Commerce international et développement.

Chaque programme est animé par un comité de pilotage constitué de trois chercheurs reconnus. Participent à ces programmes une centaine de chercheurs, cooptés par les animateurs des programmes de recherche, notamment au sein de l'École d'économie de Paris.

La coordination de l'ensemble des programmes est assurée par *Philippe Askenazy*. Les priorités des programmes sont définies pour deux ans.

L'affichage sur Internet des documents de travail réalisés par les chercheurs dans le cadre de leur collaboration au sein du Cepremap tout comme cette série d'opuscules visent à rendre accessible à tous une question de politique économique.

Daniel COHEN  
Directeur du Cepremap



## Sommaire

<b>Introduction</b> .....	13
<i>Problèmes de définition</i> .....	15
<i>Le choix des députés élus locaux</i> .....	16
<i>Des données originales</i> .....	18
<i>Principaux résultats</i> .....	20
<b>1. Le cumul des mandats : une exception française en voie de disparition ?</b> .....	23
<i>Le cumul des mandats est-il une exception française ?</i> .....	23
<i>Depuis quand le cumul existe-t-il en France ?</i> .....	27
<i>La structure contemporaine du cumul des mandats</i> .....	31
<i>La réglementation du cumul des mandats</i> .....	36
<b>2. Les cumulards se comportent-ils différemment à l'Assemblée ?</b> .....	45
<i>Comment peut-on quantifier le travail parlementaire ?</i> .....	46
<i>L'impact du cumul sur l'intensité du travail parlementaire</i> .....	53
<i>L'impact du cumul sur l'expertise parlementaire</i> .....	69
<b>3. Pourquoi le cumul ?</b> .....	77
<i>Les atouts électoraux propres au cumul</i> .....	77
<i>Le cumul met en valeur le personnel politique</i> .....	81
<i>Le cumul donne-t-il réellement un avantage électoral ?</i> .....	86

<b>4. Que faire face au cumul des mandats ?</b> .....	97
<i>Le laisser-faire</i> .....	97
<i>Le passage à la proportionnelle</i> .....	98
<i>Un statut de l'élu</i> .....	100
<i>La réduction du nombre des mandats</i> .....	101
<i>Le cumul à l'amende</i> .....	102
<i>Le mandat unique</i> .....	103
<i>La revalorisation du travail parlementaire</i> .....	104
<b>Conclusion : le cumul, une erreur en France, une leçon pour l'Europe ?</b> .....	111
<b>Annexe statistique</b> .....	115
<b>Bibliographie</b> .....	121

## **EN BREF**

*L'accumulation de mandats locaux par les parlementaires est une spécificité française, non pas du fait de la pratique elle-même mais plutôt de son intensité, à la fois quantitative puisque plus de quatre députés sur cinq s'y adonnent, et qualitative puisqu'un tiers d'entre eux détiennent des mandats exécutifs particulièrement prenants : maire de ville moyenne ou grande, président de conseil général ou régional. Il s'agit en France d'un phénomène tellement ancré dans la vie politique depuis le XIX<sup>e</sup> siècle et en telle progression depuis les débuts de la V<sup>e</sup> République qu'on en viendrait presque à conclure à son innocuité.*

*À l'aide de données électorales et parlementaires collectées pour la période allant de 1988 à 2011, nous montrons pourtant dans cet opuscule que le cumul des mandats a des conséquences dramatiques sur le fonctionnement du Parlement. En effet, s'ils ne pouvaient pas cumuler, la participation des députés aux travaux des commissions et aux séances publiques serait plus importante d'au moins un quart pour l'ensemble de l'Assemblée nationale. L'impact est aussi qualitatif : les députés qui cumulent concentrent leurs activités au palais Bourbon sur les sujets qui touchent soit à leur circonscription particulière soit à la gestion des collectivités locales.*

*Comment expliquer les attraits du cumul en dépit d'effets aussi ravageurs au Parlement ? Deux hypothèses s'affrontent. D'une part, le cumul serait le reflet d'une complémentarité, naturelle ou non, entre mandat local et mandat national. Cela est reflété par l'usage fréquent du terme de « fief » pour définir les territoires politiques locaux sur lequel règnent les « cumulards », et l'on peut donc y voir une approche « féodale » du cumul. D'autre part, le cumul pourrait n'être en fait que le résultat d'une compétition acharnée qui porte les hommes politiques les plus charismatiques à*

*briguer plusieurs mandats lorsque les termes de cette compétition leur sont favorables, soit parce que les différents mandats requièrent des qualités similaires, soit parce que le personnel politique local est par ailleurs médiocre. Cette vision « libérale » du cumul est celle qui est validée par les faits : ceux qui cumulent sont bien ceux qui obtiennent les meilleurs résultats lors des différentes élections, mais gagner un mandat exécutif local de peu ne donne pas d'avantage significatif aux élections législatives par rapport aux candidats ayant échoué de peu aux élections locales. En d'autres termes, les électeurs font confiance à certains cumulards en particulier plutôt qu'au cumul en général.*

*Quels que soient ses attraits pour les électeurs de la circonscription, le cumul pose problème car ce sont les activités auxquels ces électeurs sont le moins sensibles qui sont « oubliées » par les députés qui cumulent, au détriment de la communauté nationale prise dans son ensemble. C'est cette tragédie du bien public qu'est le Parlement qui justifie une régulation du cumul par la loi. En la matière, beaucoup a été dit et proposé depuis le début des années 1980, mais peu a été fait si l'on en juge par l'omniprésence actuelle du phénomène. Une grande partie des solutions proposées – changement du nombre de députés, passage à la proportionnelle, statut de l'élu – ont déjà été expérimentées et n'ont pourtant eu aucun impact. Par ailleurs, la politique ambitieuse qui consisterait à pénaliser financièrement les partis des cumulards est par trop manipulable dans sa mise en œuvre pour avoir des effets sur le cœur de la pratique du cumul.*

*En définitive, seule l'instauration du mandat unique est à même de changer les mœurs politiques en la matière ; toutefois, les effets du cumul à l'Assemblée nationale sont aussi le révélateur d'une absence d'intérêt pour*

*le rôle parlementaire, qui devrait être corrigée par une plus grande transparence et une plus forte mise en valeur du travail individuel des députés.*

**Laurent Bach** est professeur assistant à la Stockholm School of Economics depuis 2010. Ses recherches actuelles portent sur le financement des entreprises et l'économie politique<sup>1</sup>.

---

1. L'auteur remercie Philippe Askenazy, Francis Kramarz, Thomas Piketty, Claudia Senik et David Thesmar pour leurs commentaires sur une première version de cette étude.



## Introduction

En avril 2012, sur les 577 députés sortants à l'Assemblée nationale, seule une centaine ne disposait d'aucun des mandats électifs qu'il est possible de recevoir en France à l'échelon local : ceux de conseiller municipal, de conseiller général ou de conseiller régional. Moins d'un quart des sénateurs sont aujourd'hui pareillement dépourvus de mandat local.

Ces mandats locaux peuvent pourtant être très significatifs, comme en témoignent les indemnités substantielles dont ils sont assortis, tout simplement parce qu'ils permettent l'accès à une fonction exécutive de premier plan : les collectivités locales réalisent en France plus de 70 % des investissements publics et représentent environ le tiers de l'emploi public. C'est que, contrairement à ce qui se passe dans la plupart des pays développés, les mœurs politiques et la législation françaises n'interdisent le cumul d'un mandat de parlementaire avec aucune des fonctions exécutives locales existantes.

L'opportunité d'une telle interdiction a pourtant été soulevée à plusieurs reprises depuis vingt-cinq ans : en 1985 et en 2000, de sérieuses propositions d'interdiction ont été soumises et débattues au Parlement, mais elles n'ont pas eu d'impact sur les pratiques les plus significatives, comme être député-maire d'une grande ville ou être député et président d'un conseil général. Depuis, le sujet revient souvent au Parlement sous forme d'initiatives individuelles sans lendemain<sup>1</sup>. Durant la campagne présidentielle de 2012 comme depuis le début de la campagne législative, le thème est présent dans les discussions, si ce n'est dans les programmes, mais avec une imprécision caractéristique : par exemple, le projet de François Hollande publié en janvier 2012 ne faisait que mentionner le vote d'une loi sur le non-cumul des mandats, en se gardant d'évoquer une interdiction pure et simple.

---

1. Parfois à contre-courant, comme la proposition de loi déposée en avril 2008 par Patrick Balkany, député-maire de Levallois, visant à *imposer* la détention d'un mandat local aux parlementaires.

On peut donc s'attendre prochainement à un grand débat sur le sujet, qui serait fort animé car le cumul compte, certes, de nombreux opposants<sup>1</sup> dans notre pays, mais aussi de sérieux défenseurs<sup>2</sup>. Pour les premiers, le cumul des mandats prive les élus du temps nécessaire à la bonne tenue de chacune de leurs fonctions et fausse les termes de la compétition politique en empêchant de nouveaux talents politiques d'émerger. Pour les seconds, le cumul des mandats est le gage d'une efficacité plus grande de chaque fonction : l'expérience de la proximité rendrait le député plus proche des réalités dans son action législative, tandis que la connaissance des enjeux nationaux rendrait plus solide l'action de l'élu local. La plupart de ces arguments disposent d'une certaine cohérence, rendant une évaluation empirique d'autant plus nécessaire. C'est précisément le propos de cet ouvrage, dans lequel nous utiliserons les données recueillies pour répondre aux deux questions qui nous paraissent les plus fondamentales pour ce débat : cette pratique a-t-elle un impact significatif sur le niveau et la qualité de l'activité des députés à l'Assemblée ? Y a-t-il un avantage électoral à cumuler les mandats ?

Bien évidemment, nous ne sommes pas les premiers à aborder ce sujet<sup>3</sup>. Ce qui rend notre travail crucial pour ce débat, c'est avant tout l'exhaustivité des données utilisées, à la fois dans le domaine électoral et dans celui de l'activité parlementaire, rendue possible par les avancées de l'informatique. Les statistiques sont toutefois souvent utilisées à mauvais escient, dans ce domaine comme dans d'autres, et notre propos se distingue aussi par le souci d'estimer un effet véritablement causal du cumul des

---

1. Parmi les contributions les plus récentes, voir C. Bernard et D. Jourdain-Menninger, *Pourquoi il faut en finir avec le cumul*. Le livre d'Y. Mény, *La Corruption de la République*, est le plus souvent cité.

2. Voir notamment *Vive le cumul des mandats !* du journaliste Christophe Bouchet.

3. Dans la littérature académique internationale, voir en particulier A. Knapp, « The cumul des mandats. Local power and political parties in France » et le numéro de décembre 2006 de la revue *French Politics* entièrement consacré au sujet.

mandats, *via* des méthodes qui relèvent plus du bon sens que de la haute technique statistique.

## PROBLÈMES DE DÉFINITION

Avant de poursuivre, il est utile de préciser la définition du cumul des mandats que nous allons utiliser dans ce livre<sup>1</sup>. On parle de cumul des mandats dans le temps lorsqu'un homme politique obtient à plusieurs reprises le même mandat électoral. C'est une pratique tout à fait commune hors de France, même si elle fait souvent l'objet d'une réglementation pour certains mandats, notamment aux États-Unis. Lorsque deux mandats sont détenus en même temps par le même individu, on parle de cumul des mandats simultanés, catégorie que l'on peut ensuite diviser entre cumul vertical et cumul horizontal, suivant qu'il y ait ou non un lien hiérarchique entre les collectivités au sein desquelles le cumulard détient ses mandats.

En France, c'est précisément le cumul vertical, effectué par les parlementaires ou les membres du gouvernement qui possèdent aussi un mandat local, qui fait le plus débat. Toutefois, un mandat à strictement parler ne correspond qu'à un rôle de représentation des citoyens dans une assemblée ou un conseil. Il n'existe ainsi en France que les mandats électifs suivants : conseiller municipal, conseiller général, conseiller régional, député européen, député et sénateur<sup>2</sup>. Les *mandats* locaux ne prennent en réalité de l'ampleur que lorsqu'ils sont utilisés pour accéder à d'autres *fonctions* locales, telles celles de maire ou d'adjoint au maire, de président ou de vice-président d'une assemblée territoriale.

---

1. Nous utiliserons par la suite les termes de « cumulants » et de « cumulards » de manière indistincte pour définir les hommes politiques disposant de plusieurs mandats. La seconde acception domine tellement la première dans le débat sur cette question que nous avons décidé de l'utiliser malgré son caractère péjoratif.

2. À ce jour, on ne peut considérer le mandat de conseiller intercommunal comme un mandat à part entière, puisqu'il est dépendant de celui de conseiller municipal.

En conséquence, un même mandat peut engendrer une rémunération, un pouvoir et un prestige très différents, selon qu'il est associé ou non à l'une des fonctions citées ci-dessus. En pratique, les citoyens ne sont pas toujours bien informés de la manière dont les fonctions seront distribuées après l'élection des représentants : alors que les scrutins de liste (pour la commune et la région) permettent naturellement de hiérarchiser les conseillers élus, les scrutins individuels (pour le département) ne donnent aucune information à ce sujet. Pourtant, le véritable débat porte davantage sur le cumul des fonctions que sur le cumul des mandats à proprement parler.

## LE CHOIX DES DÉPUTÉS ÉLUS LOCAUX

Dans ce livre, nous nous intéresserons principalement au cas des députés de France métropolitaine qui sont simultanément élus locaux, ce qui implique de justifier plusieurs oublis.

Nous attacherons ainsi peu d'attention au cas des élus locaux qui cumulent les mandats à l'intérieur d'une même région sans chercher à obtenir un mandat de parlementaire. Il s'agit toutefois d'un cas devenu rare car depuis 2000 les cumuls « horizontaux » sont très restreints par la loi : il n'est par exemple plus possible d'être maire, même d'un petit village, et président du conseil général. C'est donc sur le sujet du cumul d'un mandat national avec des mandats locaux que les débats sont restés les plus vifs.

Par ailleurs, nous avons décidé de ne pas prendre directement en compte les sénateurs, car la constitution de la V<sup>e</sup> République leur donne naturellement un rôle de représentants des collectivités locales<sup>1</sup>. Dès lors, il semble logique que les représentants des élus locaux puissent être eux-mêmes élus locaux<sup>2</sup>, et c'est pourquoi l'évaluation du cumul

---

1. Dans son 24<sup>e</sup> article.

2. Une proposition récente du juriste Guy Carcassonne, pourtant farouchement opposé au cumul, visait ainsi à n'interdire le cumul qu'à l'Assemblée nationale. Cf. « Cumul des mandats, le piège », *Le Monde*, 3 mai 2010.

des sénateurs ne peut pas prendre en compte les mêmes paramètres que celle du cumul des députés. En Allemagne, la deuxième chambre, le Bundesrat, est pour cette raison exclusivement composée de ministres des Länder. Prendre le cumul des sénateurs en compte reviendrait à poser la question de l'intérêt d'une chambre spécifique pour les collectivités territoriales, ce qui est tout à fait légitime en soi, mais nous éloignerait du cœur du sujet de ce livre. Pareillement, le cas des députés d'outre-mer relève d'une problématique spécifique que nous ne pouvons aborder de front ici.

Enfin, nous n'analysons pas le cas des membres du gouvernement qui sont aussi élus locaux. En effet, le nombre de cas potentiels est trop petit pour faire l'objet d'une analyse statistique robuste, d'autant plus que les ministères sont difficilement comparables les uns avec les autres. Il est aussi ardu de faire l'hypothèse que chaque ministre peut disposer de ses mandats de manière indépendante de ses collègues : en réalité, le président de la République compose souvent son équipe gouvernementale en ayant à l'esprit le portefeuille de mandats dont disposent les prétendants<sup>1</sup> ; il pourra même encourager ou décourager des ministres de se présenter aux élections locales en fonction des nécessités politiques du moment. *A priori* donc, une recherche pertinente sur le cumul des mandats des ministres prendrait la forme d'une série d'études de cas plutôt que celle d'une analyse quantitative. Enfin, certains des enseignements que nous dégagerons concernant les députés seront tout de même aisément transposables au cas des ministres.

---

1. Ainsi, même en 1981, il était clair que le premier gouvernement de François Mitterrand avait été en partie composé de manière à refléter les différentes régions françaises, ce qui pouvait contribuer à rassurer l'électorat (voir « Les fiefs du gouvernement Mauroy », *Le Monde*, 16 juin 1981).

## DES DONNÉES ORIGINALES

Le périmètre que nous avons choisi, aussi restrictif soit-il, implique de collecter et de réunir des données inédites, à la fois dans le domaine électoral et parlementaire. En effet, les données électorales françaises sont nombreuses mais accordent traditionnellement beaucoup plus d'attention au concept de parti qu'à celui d'homme politique. Avant de procéder à cette étude, il existait donc peu de données unifiées permettant de connaître les différents mandats dont disposent les principaux candidats lors d'une élection législative. Quelques études académiques<sup>1</sup> ont réalisé ce travail, mais le plus souvent sur une seule législature et sans jamais pouvoir distinguer un député-maire d'une ville de 100 000 habitants d'un député-maire d'un bourg de 2 000 habitants, ou un simple conseiller régional d'un président de conseil régional. Enfin, la presse quotidienne et hebdomadaire publie régulièrement des articles sur le sujet mais le plus souvent sur la base d'une étude des cas de cumul les plus spectaculaires.

Par contraste, nos données sont collectées de manière systématique à partir des relevés de résultats d'élections fournis par la presse et le ministère de l'Intérieur. Ce sont ainsi la quasi-totalité des situations de cumul à la date des élections qui sont comptabilisées et ce à la fois pour les députés et pour les autres figures politiques locales les plus significatives, sur une période allant de 1988 à 2008. Enfin, nous pouvons distinguer les mandats « lourds » des mandats « légers ». En pratique, cette distinction se révèle essentielle pour comprendre l'incidence ainsi que les effets du cumul.

---

1. Notamment, A. François, « Testing the "Baobab tree" hypothesis : the cumul des mandats as a way of obtaining more political resources and limiting electoral competition » et M. Foucault, « How useful is the cumul des mandats for being re-elected ? Empirical evidence from the 1997 French legislative elections ».

Nous apportons une seconde innovation en proposant une description quantitative du travail des députés français. Osons le dire ici, il existe chez les parlementaires français une forte réticence à voir leur travail évalué de manière individuelle autrement que *via* des élections. Alors que sur ce point, il existe une myriade de données sur le Congrès américain, qui rend le champ des études législatives (les *Congressional Studies*) très dynamique, les statistiques fournies par les chambres françaises n'ont longtemps été présentées qu'à un niveau très agrégé et ne présentent des indices individuels de travail parlementaire que depuis peu. C'était d'autant plus paradoxal que les textes ont toujours obligé les services de l'Assemblée nationale et du Sénat à enregistrer le travail législatif avec une grande précision. C'est sur la base de ces informations que des « classements » de députés ont été réalisés de temps à autre, le plus souvent par la presse. Les progrès de l'informatique aidant, ces enregistrements ont finalement permis à une organisation bénévole, *Regards citoyens*, de publier en temps réel des indices de suivi individuel de l'activité parlementaire, au grand dam de nombreux députés, à commencer par le président de l'Assemblée nationale<sup>1</sup>. Nous utilisons ces données pour ce qui concerne les députés élus en 2007 ; pour les années précédentes (de 1988 à 2007), nous avons collecté par nous-mêmes des données similaires, et nous nous exposons donc aux mêmes critiques.

Les évaluations quantitatives, au Parlement comme ailleurs, sont en effet imparfaites : elles attribuent trop de poids à la chance ou à la malchance, elles ne font pas justice des efforts réalisés lorsqu'ils ne sont pas mesurables, et elles ne prennent pas bien en compte le travail d'équipe. Aucune de ces critiques ne justifie toutefois de se priver des mesures à notre portée pour évaluer l'impact du cumul sur le travail parlementaire. Tout d'abord, nous ne nous intéressons pas ici aux cas individuels mais à la

---

1. « Accoyer choqué par l'étude sur l'absentéisme des députés », *L'Express*, 5 août 2011.

catégorie très nombreuse, surtout sur vingt ans, des cumulards, ce qui rend insignifiant tout ce qui dans nos résultats pourrait être dû à des aléas politiques ou individuels. Ensuite, nous prendrons garde à multiplier, affiner et questionner nos indicateurs : telle activité est-elle payante électoralement ? Est-elle susceptible de bénéficier à l'ensemble de la nation ou bien surtout à la circonscription ? Les résultats que nous obtiendrons n'en seront que plus parlants.

## PRINCIPAUX RÉSULTATS

Dans un premier chapitre, nous étudierons l'évolution et l'état de la pratique du cumul des mandats et de sa réglementation. Nous y verrons que le phénomène n'est pas à proprement parler unique à la France, comme il est souvent dit, mais qu'il prend dans notre pays une dimension qui n'existe pas ou plus dans les autres pays développés. Cette pratique, bien que très ancienne, n'a pris une ampleur phénoménale qu'à partir de 1958 et l'avènement de la V<sup>e</sup> République, ce qui suggère qu'elle a une origine véritablement constitutionnelle. Le cumul est en effet resté stable depuis lors, en dépit des lois de décentralisation et surtout des diverses lois qui ont limité le cumul des mandats lui-même ainsi que le cumul des indemnités.

Le chapitre 2 s'attache à découvrir les contraintes qu'impose la détention d'un mandat local sur l'activité d'un député à l'Assemblée. Les députés qui cumulent ne diminuent pas leurs efforts dans leurs activités dites d'« assistance sociale » auprès des électeurs de leur circonscription, que nous mesurons par le nombre de questions écrites posées au gouvernement. À l'inverse, les activités reconnues par tous comme essentielles au pays mais dont il est difficile de se prévaloir auprès des électeurs sont délaissées par les députés-élus locaux. Ainsi, la participation aux séances publiques et aux commissions parlementaires serait pour l'ensemble de l'Assemblée supérieure d'au moins un quart si tous les députés se comportaient comme ceux qui aujourd'hui n'ont pas de mandat local et ne cherchent pas à en obtenir. Le cumul est donc bien coûteux socialement

tant il renforce le désintérêt pour les questions liées à la nation plutôt qu'à la circonscription et entretient la confusion des genres entre les différents niveaux d'administration.

Le chapitre 3 cherche à comprendre comment, en dépit de ses ravages au Parlement, le cumul des mandats a pu prendre une place aussi importante. Une hypothèse est que le cumul procure un avantage électoral direct pour de bonnes raisons, quand les électeurs considèrent les mandats comme complémentaires, ou de mauvaises, quand l'accumulation de mandats permet d'empêcher toute contestation du « fief » électoral ainsi créé. Il n'est toutefois pas nécessaire que le cumul soit payant électoralement pour que les électeurs choisissent des cumulards ; il peut tout aussi bien suffire que l'offre de candidats de qualité soit limitée à ceux qui disposent déjà d'un autre mandat. Pour distinguer cette vision « libérale » du cumul de son explication « féodale », nous estimons le rendement électoral du cumul aux élections législatives tenues depuis 1988. Il est bien vrai que les vainqueurs aux législatives sont beaucoup plus souvent élus locaux que ceux qui les perdent. Toutefois, lorsque l'on étudie le cas des élections municipales au résultat serré, on observe que celui qui a gagné de peu l'élection locale n'a, aux législatives suivantes, aucun avantage par rapport à celui qui a perdu de peu cette même élection. Ce résultat suggère que les électeurs ne votent pas pour le cumul lui-même, mais pour les cumulards lorsqu'ils sont jugés intrinsèquement plus talentueux que les autres. C'est donc bien une explication libérale du cumul qui est validée par les données.

Suite à ces constats empiriques, notre dernier chapitre prend en considération les différentes politiques qu'il est possible de mettre en œuvre face au cumul. Le laisser-faire semble probable mais difficilement souhaitable. Certaines solutions qui sont souvent proposées, telles le recours à la proportionnelle, l'introduction d'un statut de l'élu, la réduction du nombre de mandats, sont susceptibles d'effets pervers et n'ont pas prouvé leur efficacité. La sanction financière des partis des cumulards est en théorie la solution la plus pertinente mais elle nécessite en pratique un réglage

trop fin pour ne pas être manipulée par les parlementaires. C'est *in fine* l'instauration du mandat unique qui s'impose à nos yeux ainsi qu'une mise en valeur du travail législatif passant par une plus grande transparence de l'activité des députés.

## 1. Le cumul des mandats : une exception française en voie de disparition ?

Le cumul des mandats éveille beaucoup de fantasmes sur le comportement du personnel politique français, souvent vu comme uniformément cumulard alors que la pratique serait inexistante ailleurs. Il s'agit ici de peindre une image plus nuancée du phénomène. Quelle est la proportion du cumul à l'étranger ? Comment la pratique a-t-elle évolué sur une longue période en France ? Comment la pratique se répartit-elle aujourd'hui parmi les hommes politiques ? Telles sont les questions que nous posons maintenant comme une introduction au débat.

### LE CUMUL DES MANDATS EST-IL UNE EXCEPTION FRANÇAISE ?

Pour comprendre les origines profondes du phénomène « cumul », il est utile d'adopter une démarche comparative. Il est ainsi régulièrement expliqué dans le débat français que les cumulards sont une triste exception française, toutefois les chiffres donnés ne sont le plus souvent ni fiables ni à jour. À partir de quelques articles académiques et de nos propres recherches, nous avons pu reconstituer l'importance du cumul dans les principaux pays européens et aux États-Unis. Le tableau I présente une synthèse d'éléments qui permettent de faire une comparaison informée des différentes situations.

Le premier constat est évidemment que la pratique du cumul, quelle que soit sa forme, situe la France dans une classe à part puisqu'il est en proportion plus de deux fois plus élevé qu'en Suède, le pays où la pratique est la plus fréquente en dehors de France. La différence est encore plus nette lorsque l'on considère les mandats d'exécutif local. Cela correspond évidemment pour partie à une interdiction de droit puisque partout ailleurs qu'en France, il est impossible de diriger une région ou équivalent tout en siégeant au Parlement. Néanmoins, la pratique est autorisée dans la plupart des pays pour les mairies, probablement parce que cela remet moins

Tableau 1 – Le cumul des mandats n'est jamais aussi fréquent qu'en France.

	France	Allemagne	Suède	Royaume-Uni	Espagne	Italie	États-Unis
<b>Proportion de députés nationaux avec</b>							
Au moins un mandat local	83 %	24 %	35 %	3 %	20 %	7 %	0 %
Un mandat de maire	45 %	2 %	0,5 %	0 %	7 %	4 %	0 %
Un mandat exécutif territorial	4 %	0 %	Sans objet	0 %	0 %	0 %	0 %
<b>Statut légal du cumul</b>							
Député-maire	Autorisé	Autorisé	Autorisé	Interdit	Autorisé	Interdit si plus de 20 000 habitants	Interdit
Député-mandat exécutif territorial	Autorisé	Interdit	Sans objet	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit
<b>Caractéristiques parlementaires</b>							
Système d'élection législative	Majoritaire	Mixte	Proportionnel	Majoritaire	Proportionnel	Mixte	Majoritaire
Discipline de parti	Moyenne	Forte	Forte	Forte	Forte	Moyenne	Faible
Nombre d'électeurs par député	113 000	132 000	20500	95000	131 000	95000	706 000
Proportion + 61 ans/– 40 ans	4,9	1,2	0,4	0,9	0,6	3,3	4
Proportion de femmes	19 %	33 %	45 %	22 %	35 %	21 %	17 %

	France	Allemagne	Suède	Royaume-Uni	Espagne	Italie	États-Unis
<b>Caractéristiques de gouvernement local</b>							
Système territorial	Unitaire	Fédéral	Unitaire	Régionalisé	Régionalisé	Régionalisé	Fédéral
Le maire contrôle l'exécutif municipal	Oui	Oui	Non	Londres uniquement	Oui	Oui	Variable
Part de l'État-providence prise en charge par la commune	Faible	Forte	Forte	Forte	Faible	Moyenne	Variable
Autonomie fiscale des communes	Faible	Forte	Forte	Faible	Faible	Moyenne	Forte
Nombre de communes pour 1 million d'habitants	582	25	31	6,5	176	133	62,5
Nombre de communes de plus de 10 000 habitants pour 1 million d'habitants	14,5	15	23	6,5	16,5	20	9,5

Les chiffres sur le cumul proviennent, pour la France, du site de l'Assemblée nationale consulté en octobre 2011 ; pour l'Espagne, du journal *El País* (1<sup>er</sup> janvier 2011) ; pour l'Italie, du journal *Corriere della Serra* (12 avril 2009) ; pour l'Allemagne, de l'article de J. Navarro publié sous forme de document de travail en 2009 ; pour la Suède, du site internet <http://www.val.se> consulté en février 2012 ; enfin, pour l'Angleterre, du site internet de la Chambre des communes consulté en octobre 2011. Les autres statistiques sur les parlements nationaux concernent uniquement les chambres basses et sont tirées de la base de données PARLINE de l'Union interparlementaire, consultée en octobre 2011. La typologie concernant la discipline de parti provient du livre d'Y. Mény et A. Surel, *Politique comparée* (2004). La typologie des maires européennes est tirée de l'article d'H. Heinelt et N.-K. Hlepas paru en 2006 dans *The European Mayor*. Les chiffres sur les communes proviennent des instituts statistiques nationaux.

frontalement en cause les principes d'un système territorial fédéral ou régionalisé, et pourtant il est très rare ailleurs qu'en France d'observer une telle proportion de députés-maires.

D'autres caractéristiques institutionnelles doivent donc jouer pour expliquer le phénomène. À ce stade, nous pouvons distinguer deux éléments qui séparent la France des autres démocraties occidentales. D'une part, le système électoral et partisan encourage les députés à développer une relation personnelle avec les électeurs, dans le cadre d'un territoire précis. À ce titre, la France est le pays européen qui ressemble le plus aux États-Unis, et il n'est pas anodin que cela soit dans ces deux pays que l'on trouve le moins de femmes et de jeunes au Parlement, tant la construction d'un capital politique individuel nécessite un investissement personnel soutenu sur une longue durée.

D'autre part, le système territorial français se situe à part dans la place qu'il donne aux maires. Il y a en effet dans notre pays, comme en Italie et en Espagne, une personnalisation du mandat de maire plus poussée qu'ailleurs et qui le rend très prestigieux<sup>1</sup> ; pourtant, les communes y disposent de moins d'autonomie fiscale et fournissent moins de services publics que la moyenne européenne. Dès lors, même si le maire est en France une personnalité forte, il doit s'inscrire dans l'espace politique national pour donner l'impression d'un certain pouvoir et garder la confiance de ses électeurs. *In fine*, les deux mandats, législatif et local, se ressemblent donc plus qu'ailleurs, c'est pourquoi il n'est pas surprenant que les hommes politiques soient tentés, voire « obligés » par leur parti, de cumuler les mandats.

En revanche, l'approche comparative permet d'écarter l'idée souvent admise que le cumul n'existe que parce qu'il y a trop de communes en France, et donc trop de postes de maire à pourvoir. Il y a certes beaucoup plus de communes en France, mais ce fait stylisé ne tient pas pour les communes

---

1. Pour plus d'éléments empiriques et réglementaires sur ce sujet, voir P. Sadran, « Le maire dans le cursus politique : note sur une singularité française ».

de plus de 10 000 habitants, dont la France est plutôt moins dotée que les autres pays d'Europe continentale. Or, comme nous le verrons, ce sont dans ces grandes villes que nos députés concentrent leurs mandats locaux.

## DEPUIS QUAND LE CUMUL EXISTE-T-IL EN FRANCE ?

### *Les origines lointaines du phénomène*

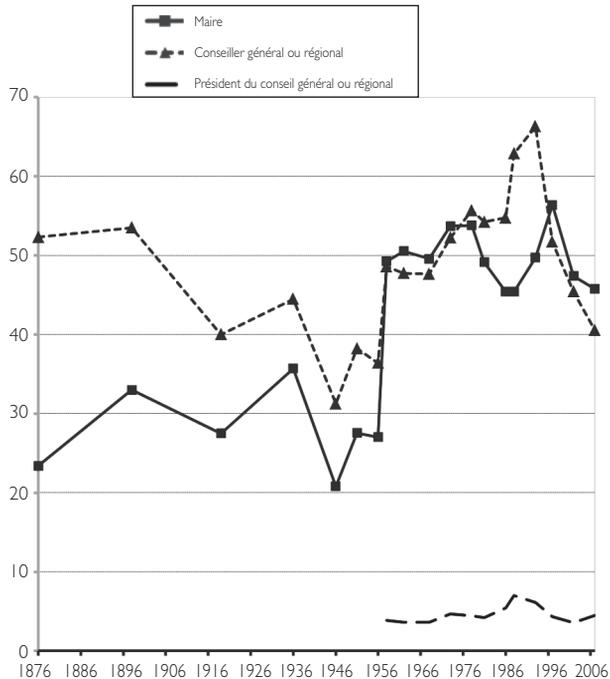
Compte tenu des origines institutionnelles du cumul que nous venons d'évoquer, il n'est pas étonnant d'apprendre que cette pratique existe en France sous une forme ou sous une autre depuis que le système territorial tel que nous le connaissons est né, c'est-à-dire depuis la période napoléonienne et la consolidation de ses acquis sous la monarchie de Juillet. Dès 1846, la Chambre des Pairs de France comporte 54 % de députés qui sont aussi maires et/ou conseillers généraux<sup>1</sup>, à une époque où ces derniers sont directement nommés par le pouvoir central. Cette tendance se confirme sous le Second Empire avec le système des candidatures « officielles » aux législatives.

Avec l'avènement de la III<sup>e</sup> République, les mandats locaux sont soumis au suffrage universel mais, comme le montre la figure 1, le cumul des députés reste à un niveau stable et élevé pendant toute la III<sup>e</sup> République, avec entre 25 et 35 % de députés-maires et entre 40 et 50 % de députés-conseillers généraux. Tout cela se fait malgré une évolution progressive du pays vers la gauche. Ainsi, comme le montre Guillaume Marrel à travers une étude détaillée des cumulards de l'époque<sup>2</sup>, le cumul s'institutionnalise progressivement en commençant par les partis républicains les plus conservateurs jusqu'aux communistes à partir des années 1930. La seule innovation est que les hommes politiques de gauche investissent plutôt les mairies que les conseils généraux, ces derniers correspondant à un électoralat plus rural et plus conservateur.

---

1. Cf. G. Marrel, communication de mai 2010 au colloque du GEVIPAR.

2. *Ibid.*



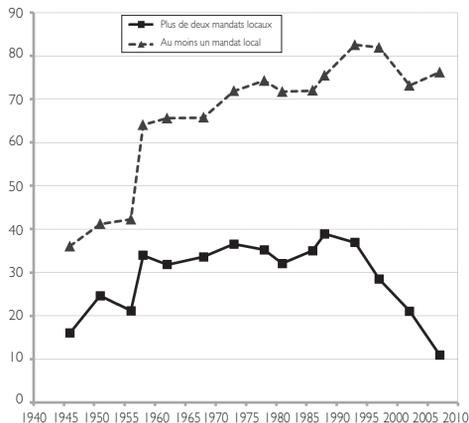
**Figure 1 – Le cumul des députés est en France une pratique qui persiste depuis le XIX<sup>e</sup> siècle.**

La figure retrace l'évolution de la proportion (en %) de députés cumulant un mandat par type de mandat depuis 1876. Les chiffres sont calculés pour les députés de France métropolitaine en début de législature. Les chiffres proviennent de J.-C. Masclat (1982) jusqu'en 1981, puis d'une collecte manuelle à partir du journal *Le Monde* à partir de 1988.

Le début de la IV<sup>e</sup> République constitue le point le plus bas de l'histoire du cumul : par rapport à 1936, le nombre de députés-maires diminue d'environ 40 % et celui des députés-conseillers généraux de 25 %. De nombreux anciens députés-notables locaux ont été exclus du jeu politique à la Libération, et ceux qui les remplacent ne peuvent que lentement

parvenir à s'installer dans un territoire. Certains y arrivent malgré tout et on observe un rattrapage progressif du niveau du cumul d'avant-guerre tout au long de la IV<sup>e</sup> République.

C'est néanmoins à un changement de rythme très brutal dans l'accumulation des mandats que l'on assiste avec l'avènement de la V<sup>e</sup> République : comme le montre la figure 2, la proportion de députés disposant d'au moins un mandat local passe entre 1956 et 1958 de 42 à 64 % soit une augmentation d'environ 50 %. Cette fréquence atteint ensuite un plateau d'environ trois quarts des députés dans les années 1970, niveau record à l'époque. Devant de tels chiffres, il devient évident que les institutions de la V<sup>e</sup> République encouragent le cumul, au-delà de l'effet traditionnel de l'organisation napoléonienne du territoire.



**Figure 2 – La V<sup>e</sup> République encourage le cumul des mandats par les députés.**

La figure retrace l'évolution de la proportion (en %) de députés cumulant un mandat par nombre de mandats depuis 1946. Les chiffres sont calculés pour les députés de France métropolitaine en début de législature. Ils proviennent de J.-C. Masclat (1982) jusqu'en 1981, puis d'une collecte manuelle à partir du journal *Le Monde* à partir de 1988. Le nombre de mandats inclut les mandats de maire, de conseiller général et de conseiller régional.

### ***L'impact des lois de décentralisation***

L'arrivée des socialistes au pouvoir en 1981 est la source de forces ambivalentes quant à la prévalence du cumul. Les lois de décentralisation qui sont votées en 1982 et 1983 créent une nouvelle collectivité, la région, et augmentent les compétences des collectivités locales existantes, ce qui rend les mandats locaux plus lourds mais aussi plus nombreux et plus attractifs. Paradoxalement, ces réformes portent toutefois à leur paroxysme la dépendance du mandat local à l'État central, puisqu'elles ne s'accompagnent pas d'une autonomie fiscale accrue, alors même que les dépenses augmentent.

Par souci de cohérence, les socialistes cherchent aussi à éreinter le modèle de l'homme politique jouant sur les tableaux local et national en limitant pour la première fois en 1985 les possibilités de cumul des mandats, quoique timidement, et en introduisant un scrutin législatif à la proportionnelle en 1986, qui ne sera toutefois mis en œuvre qu'une seule fois.

L'effet de premier ordre de ces réformes est celui de l'augmentation du nombre de mandats locaux disponibles : la proportion de députés ayant au moins un mandat local monte jusqu'à un peu plus de 80 % des députés en 1993. Il s'agit toutefois d'un choc transitoire : depuis 2002, la proportion de cumulards est revenue à son étiage des années 1970, autour de 70 %, avec une proportion plus forte qu'auparavant de simples députés-maires. Ce qui disparaît en revanche inexorablement, c'est le cumul renforcé député-maire-conseiller général, comme le montre la figure 2, conséquence probable de la réglementation de 1985 qui, comme nous le verrons, s'est seulement attachée à empêcher les cumuls les plus spectaculaires.

Il reste que le processus de décentralisation n'a pas naturellement éradiqué le cumul, contrairement à ce qui était espéré ; au contraire, il a rendu les mandats locaux plus importants dans la vie du député. Les origines du cumul sont donc bien autant à chercher dans le fonctionnement de l'institution parlementaire sous la V<sup>e</sup> République que dans la spécificité des rapports entre État et collectivités locales en France.

## LA STRUCTURE CONTEMPORAINE DU CUMUL DES MANDATS

Bien qu'instructives, les comparaisons internationales et temporelles ont tendance à réduire le cumul à une pratique uniforme, alors que dans notre pays, il existe une très forte hétérogénéité des pratiques de cumul, une diversité qui se révèle très importante pour comprendre les causes et les conséquences de cette pratique.

Les données que nous avons collectées nous permettent de donner une image très précise du cumul sous sa forme actuelle. Nous présentons dans le tableau 2 la distribution des mandats détenus par les principaux candidats aux élections législatives lors des cinq derniers scrutins tenus en France métropolitaine. Pour chaque année d'élection, nous distinguons le candidat qui a gagné l'élection et le battu qui lui était le plus proche en termes de voix exprimées. En dehors des cas du mandat de conseiller général et du double cumul maire-conseiller général, la fréquence du cumul s'est peu écartée, lors du dernier scrutin, de la tendance des vingt-cinq dernières années : 76,2 % des députés élus en 2007 avaient au moins un mandat local, contre 77,7 % en moyenne depuis 1988. Cela nous permet de dégager des tendances lourdes indépendantes d'une conjoncture politique agitée durant les trois dernières décennies.

### *Les mandats locaux omniprésents aux législatives*

Les statistiques sur le statut des candidats « presque » élus députés permettent de mieux comprendre pourquoi la pratique du cumul à l'Assemblée est si stable et si élevée. Ces derniers ont presque autant de mandats locaux que les vainqueurs et auraient donc été le plus souvent en mesure de devenir des cumulards s'ils avaient gagné l'élection législative. Les incertitudes politiques locales n'engendrent donc pas de variations importantes dans le statut du futur élu de la circonscription. Par ailleurs, les incertitudes politiques nationales ne peuvent toucher que marginalement la propension au cumul à l'Assemblée car les partis en mesure de gagner une circonscription présentent presque autant d'élus locaux aux

législatives les uns que les autres : la droite en présente certes dans 71 % des cas contre 63 % pour la gauche, mais la différence vient entièrement d'une plus forte fréquence à droite de candidats issus de mairies de moins de 3 500 habitants et de conseillers généraux, mandats dont la lourdeur est la moins forte. Les termes de la compétition politique aux législatives en France semblent donc invariablement mener les électeurs à devoir choisir entre des candidats qui sont en situation de cumuler.

**Tableau 2 – Le cumul des mandats : une pratique omniprésente dans l'espace politique.**

Dates des élections	Destin électoral		Destin électoral		Statut du candidat		Couleur politique	
	(2007)		(1988-2007)		(1988-2007)		(1988-2007)	
Statut du candidat	Élu	Battu	Élu	Battu	Sortant	Non-sortant	Gauche	Droite
<i>Au moins un mandat local</i>	76,2 %	51,4 %	77,7 %	57,2 %	77,0 %	60,2 %	63,4 %	70,9 %
<i>Plus de deux mandats</i>	11,0 %	13,4 %	27,3 %	19,8 %	21,1 %	25,3 %	21,2 %	25,5 %
<i>Maire</i>	45,8 %	23,8 %	48,9 %	31,4 %	49,7 %	32,9 %	37,7 %	42,2 %
Plus de 3 500 habitants	36,0 %	15,7 %	37,7 %	22,2 %	38,6 %	23,3 %	29,5 %	30,3 %
Plus de 9 000 habitants	28,3 %	10,5 %	28,8 %	14,8 %	29,8 %	15,6 %	21,7 %	21,8 %
Plus de 30 000 habitants	12,4 %	4,5 %	13,6 %	5,6 %	14,8 %	5,6 %	9,6 %	9,6 %
Paris-Lyon-Marseille	1,4 %	0,4 %	0,9 %	0,3 %	0,9 %	0,3 %	0,5 %	0,6 %
Population moyenne de la commune	22 835	19 973	26 025	17 560	27 602	17 108	24 026	21 665
Effectif moyen de la mairie	674	613	636	427	688	401	595	522

Dates des élections	Destin électoral		Destin électoral		Statut du candidat		Couleur politique	
	(2007)		(1988-2007)		(1988-2007)		(1988-2007)	
Statut du candidat	Élu	Battu	Élu	Battu	Sortant	Non-sortant	Gauche	Droite
<b>Conseiller général</b>	26,8 %	21,7 %	38,8 %	26,6 %	35,4 %	30,6 %	29,2 %	35,7 %
Président de conseil général	3,6 %	0,4 %	3,7 %	0,5 %	3,9 %	0,8 %	1,6 %	2,5 %
<b>Conseiller régional</b>	14,6 %	19,3 %	19,7 %	20,4 %	13,9 %	24,8 %	19,4 %	20,6 %
Président de conseil régional	0,9 %	0,2 %	1,4 %	0,3 %	1,6 %	0,3 %	0,3 %	1,3 %
<b>Nombre d'observations</b>	<b>555</b>	<b>555</b>	<b>2 775</b>	<b>2 775</b>	<b>2 398</b>	<b>3 152</b>	<b>2 579</b>	<b>2 971</b>

Ce tableau indique la distribution des mandats locaux détenus par les principaux candidats aux élections législatives. Les pourcentages sont exprimés en rapport aux effectifs du sous-groupe de candidats défini dans chaque colonne : par exemple, 45,8 % des candidats élus en 2007 sont maires. Les principaux candidats sont définis comme étant le gagnant de l'élection législative ainsi que son plus proche poursuivant en pourcentage des voix exprimées. Les données concernant les effectifs de population et d'employés de mairie n'incluent pas Paris, Lyon et Marseille. Les moyennes des trois dernières grandes colonnes sont calculées pour l'ensemble des élections législatives générales ayant eu lieu entre 1988 et 2007. Notre définition d'un mandat local exclut les conseillers municipaux qui ne sont pas maires. Seules les circonscriptions de France métropolitaine et de Corse sont incluses.

Sources : *Le Monde*, recensements de la population, enquête Colter-Insee.

Les données permettent aussi d'avoir une connaissance plus fine de l'ampleur des mandats détenus : plus de la moitié des mandats de maire détenus par les députés concernent des villes de plus de 9 000 habitants, alors que la proportion de villes de plus de 9 000 habitants en France métropolitaine n'est que de 2,5 % ; plus frappant encore, plus d'un quart des députés-maires gèrent des villes de plus de 30 000 habitants alors que la proportion de communes de cette taille est d'environ 0,7 %. Cela correspond à des effectifs de mairie particulièrement importants : en 2007, en

moyenne, un député-maire était le patron de 674 salariés à plein-temps, sans compter les effectifs gérés par les mairies de Paris, Lyon et Marseille. Les députés ne cumulent donc ni au hasard, ni parce que l'offre de « petits » mandats communaux est pléthorique dans notre pays.

Ces chiffres pourraient toutefois surestimer la prévalence du cumul effectif des mandats puisqu'un candidat élu député peut choisir de démissionner de son mandat local quelque temps après son arrivée à l'Assemblée. On peut se faire une idée d'un tel phénomène en étudiant la population des députés sortants qui se représentent aux élections et en la comparant à la population des députés finalement élus lors de ces mêmes élections. En effet, si les députés se démettaient souvent de leur mandat local à leur arrivée à l'Assemblée, nous devrions observer qu'en moyenne la proportion de cumulants parmi les députés sortants qui se représentent est significativement plus faible que dans la population des députés élus pour la législature suivante. Le tableau 2 (colonnes 3 et 5) nous montre ainsi qu'en réalité cet acte de se décharger d'un mandat local lorsque l'on est élu député n'est significatif que pour les mandats de conseiller général ou régional mais certainement pas pour les mandats de maire. Ce choix reflète bien l'attachement viscéral des députés au mandat de maire, considéré de l'avis de bien des hommes politiques d'envergure nationale comme « le plus beau des mandats ».

### ***Les mandats de maire recherchés en cours de législature***

Pour se rendre compte de l'importance des mandats locaux pour les députés dans leur cursus politique, il faut, lorsque c'est possible, observer leurs candidatures lors d'élections locales. Hormis durant la législature 2002-2007, des élections municipales ont toujours eu lieu entre deux vagues d'élections législatives depuis 1988. Dans le tableau 3, nous présentons la distribution des candidatures lors des élections municipales dans les villes moyennes et grandes, selon que l'homme politique est un député ou son dernier adversaire aux législatives.

**Tableau 3 – Les élections municipales : un passage souvent obligé pour les députés et leurs adversaires.**

	Député			Opposant		
	Tous	Non maire sortant	Maire sortant	Tous	Non maire sortant	Maire sortant
<b>Présence aux municipales</b>	44,6 %	25,9 %	89,5 %	33,5 %	23,1 %	89,6 %
<b>Nombre d'habitants de la commune visée</b>						
Moyenne	47 316	53 543	43 599	43 212	52 172	32 371
Médiane	29 812	35 172	27 648	26 531	29 540	21 919
<b>Effectifs de la mairie visée</b>						
Moyenne	1 147	1 303	1 054	1 024	1 220	787
Médiane	679	804	593	594	694	482
<b>Paris, Lyon, Marseille sont visées</b>	8,5 %	16,3 %	3,1 %	9,3 %	14,8 %	1,6 %
<b>La commune visée est incluse dans la circonscription</b>	97,3 %	96,5 %	97,8 %	96,0 %	93,5 %	99,4 %
<b>Part de la commune visée dans la circonscription (en nombre d'habitants)</b>	38,8 %	46,6 %	33,3 %	37,0 %	43,1 %	28,4 %

La présence aux municipales s'entend ici uniquement pour les villes de plus de 9 000 habitants et/ou les chefs-lieux de circonscription. Est considéré comme maire sortant celui qui était maire d'une ville de plus de 9 000 habitants et/ou d'un chef-lieu de circonscription au moment des élections législatives précédant les élections municipales. Un député est ici un individu élu tel lors de la dernière vague d'élections législatives. Un opposant est un individu arrivé second lors de la dernière vague d'élections législatives. Les candidatures aux élections municipales de 1989, 1995, 2001 et 2008 sont ici prises en compte. Les chiffres des effectifs de mairie et de population ne comprennent ni Paris, ni Lyon, ni Marseille.

Sources : ministère de l'Intérieur, recensements de la population et enquête Colter.

Les chiffres sont éloquentes : lors des élections municipales, ce sont environ 45 % des députés en place qui se portent tête de liste dans une ville importante. Leurs principaux adversaires lors des dernières élections législatives s'y présentent certes un peu moins souvent mais cela est tout de même le cas du tiers d'entre eux. Par ailleurs, dans plus de 97 % des cas, ces candidatures ont lieu dans une ville qui appartient à la circonscription dans laquelle le député ou son opposant s'étaient préalablement présentés. Cela suggère l'existence de nombreux « duopoles » au niveau de chaque circonscription, avec deux individus, le plus souvent de bords opposés, qui se disputent l'ensemble des élections tenues dans la circonscription, qu'elles soient locales ou nationales.

Enfin, la plupart de ces candidatures aux municipales suivant une législative sont le fait d'individus qui étaient déjà maires au moment des législatives : qu'ils aient gagné ou perdu ces dernières élections, les maires sortants se présentent aux municipales dans près de 90 % des cas contre seulement environ un quart des hommes politiques qui n'étaient pas maires d'une ville significative au moment de l'élection législative. Toutefois, ces derniers choisissent de se présenter dans des villes de taille plus importante que les maires sortants, comme si passé un certain niveau d'expérience électorale, seuls les mandats locaux les plus lourds devenaient intéressants à conquérir. C'est justement cet « appétit » pour les gros mandats que la réglementation cherche à limiter, sans succès jusqu'ici.

## **LA RÉGLEMENTATION DU CUMUL DES MANDATS**

Dans la législation française sur le sujet, il est très important de distinguer, d'une part, les règles qui déterminent le nombre maximal de fonctions et de mandats dont on peut disposer simultanément et, d'autre part, les règles qui déterminent le montant maximal des indemnités dont peuvent disposer les élus au total.

### ***La limitation du nombre des mandats***

Avant 1985, il n'existait aucune limite au cumul des mandats et des fonctions. C'est par cohérence avec la mise en œuvre de la décentralisation qu'a été votée la loi organique du 30 décembre 1985 « tendant à limiter le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives ».

Cette loi impose de disposer de deux mandats ou fonctions au maximum parmi ceux inscrits dans la liste suivante : député, sénateur, député européen, conseiller général, conseiller régional, conseiller de Paris, maire d'une commune de plus de 20 000 habitants, adjoint au maire d'une commune de plus de 100 000 habitants. Elle précise aussi qu'il est impossible d'être à la fois président du conseil général et président du conseil régional.

La loi interdit donc les cumuls les plus notoires mais elle a aussi pu avoir l'effet de « consacrer » les formes de cumul les plus répandues<sup>1</sup>. De manière toute aussi importante, la loi n'interdit pas le cumul des candidatures : si, une fois l'élection passée, un homme politique se trouve en dépassement, il dispose d'un délai de quinze jours suivant le verdict définitif de la dernière élection pour se démettre de l'un de ses mandats. Le dispositif permet donc à un homme politique de faire bénéficier son camp de sa popularité puis de quitter le navire. Vu de manière plus positive, il permet d'organiser en douceur la succession des « barons » cumulards. C'est une logique que l'on retrouve encore aujourd'hui dans de nombreuses propositions de restriction du cumul.

Comme nous l'avons vu, la loi de 1985 n'a en fait pas réussi à baisser la prévalence du cumul des mandats. Lorsque la gauche est arrivée au pouvoir en 1997, une de ses propositions de campagne avait alors été d'interdire le cumul d'une fonction parlementaire avec l'ensemble des

---

1. C'est notamment la position défendue par Y. Mény dans *La Corruption de la République*.

fonctions exécutives locales. Cela déboucha sur le vote, le 5 avril 2000, de la loi organique « relative aux incompatibilités entre mandats électoraux » et de la loi « relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice ». Depuis, les règles de non-cumul sont les suivantes :

- Il est interdit de disposer de plus de deux des mandats suivants : conseiller régional, conseiller général, conseiller municipal.
- Il est interdit d'exercer plus d'une des fonctions suivantes : maire, président de conseil régional, président de conseil général.
- Il est interdit à un député ou sénateur de disposer de plus d'un des mandats suivants : conseiller régional, conseiller général, conseiller municipal d'une ville de plus de 3 500 habitants.
- Il est interdit à un député ou un sénateur d'être en même temps député européen.

Le résultat est loin des ambitions initiales du gouvernement Jospin : il reste toujours possible d'être parlementaire et de diriger une grande collectivité locale. C'est lorsque le projet de loi est passé au Sénat qu'il s'est trouvé allégé de l'interdiction d'un tel cumul. Étrangement, le mandat européen est considéré comme moins compatible que le mandat national avec un exercice normal de la fonction de maire de Paris ou de président du conseil régional d'Ile-de-France. Les possibilités de cumul horizontal, à l'intérieur d'une même région, sont en revanche strictement limitées : le maire de Marseille ne peut plus être aussi le président de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur comme au temps de Gaston Defferre.

On notera enfin qu'alors même que l'intercommunalité prend son envol avec la loi Chevènement de 1999, ces lois anticumul ne prennent pas en compte les responsabilités exécutives liées aux groupements de communes, pourtant devenus de plus en plus importants en termes de budget et d'effectifs : il reste par exemple possible d'être président de la région Rhône-Alpes et président de la communauté urbaine de l'agglomération

lyonnaise, deux administrations qui comptaient respectivement 6 000 et 4 000 agents en 2008.

### ***La limitation des indemnités perçues par les élus***

La première réforme concernant le cumul des mandats, celle de 1985, n'avait proposé aucune limitation particulière des indemnités des élus cumulants. Ce n'est qu'à partir de 1992 que la législation s'attaque à ce sujet. Mais pour comprendre la portée de cette réglementation particulière, il faut d'abord avoir en tête l'évolution des règles concernant les indemnités de chaque mandat, dont un résumé est donné dans le tableau 4.

Le montant des indemnités des députés et des sénateurs est fixé par une ordonnance du 13 décembre 1958. L'indemnité dite de « base » est calculée en référence au traitement moyen des hauts fonctionnaires classés « hors échelle » dans la grille indiciaire des rémunérations de la fonction publique, avec un montant de 5 471 euros brut par mois au 1<sup>er</sup> juillet 2009, à quoi il faut rajouter les indemnités de logement et de fonction, équivalant à 30 % de cette somme.

Quant aux élus locaux, la fixation de leurs indemnités repose depuis 1945 sur le principe que leur montant est décidé à l'occasion du vote du budget local par l'assemblée délibérante de la collectivité. Pour éviter les abus, des lois successives ont posé des limites toujours plus détaillées à ces rémunérations. Les limites sont traditionnellement fixées en référence à l'indice le plus élevé des traitements de la fonction publique, auquel on applique un coefficient qui dépend de la taille de la collectivité. L'abondance des lois en la matière montre qu'il s'agit là d'un sujet qui mobilise fortement l'opinion publique mais il reste que l'indemnité perçue par les élus locaux, pour importante qu'elle soit par rapport au Smic, ne dépasse jamais le niveau de rémunération des cadres de la fonction publique territoriale les mieux payés, comme le montre le tableau 4.

**Tableau 4 – Les indemnités d'élu local sont faibles  
relativement à l'indemnité de député.**

	Avant 1992	1992-2000	2000-2002	Depuis 2002
<b>Indemnité parlementaire de base</b>	4 807	3 477	3 724	4 272
<b>Indemnité parlementaire totale</b>	12334	10447	11261	11588
<b>Indemnité maximale d'un maire</b>				
Ville de 5 000 habitants	1 198	1 393	1 794	1 890
Ville de 100 000 habitants	2 156	2 471	3 724	4 272
Lyon ou Marseille	2 719	2 570	3 724	4 272
<b>Indemnité maximale d'un conseiller général simple</b>				
Moins de 250 000 habitants	∞	1 315	1 379	1 403
Plus de 1,25 million	∞	2 033	2 152	2 290
<b>Indemnité maximale d'un président de conseil général</b>	∞	3 215	3 438	4 272
<b>Indemnité maximale d'un conseiller régional simple</b>				
Moins d'1 million d'habitants	∞	1 315	1 379	1 403
Plus de 3 millions	∞	2 033	2 152	2 290
<b>Indemnité maximale d'un président de conseil régional</b>	∞	3 215	3 438	4 272
<b>Plus haut salaire de direction de collectivité</b>				
Commune : 5 000 habitants				2 610

	Avant 1992	1992-2000	2000-2002	Depuis 2002
Commune : 100 000 habitants				3 844
Département : moins de 900 000 Régions : moins de 2 millions				4 185
Commune : Paris-Lyon-Marseille Autres départements et régions				4 506
Région Ile-de-France				4 643

Les montants sont calculés par mois en euros constants de l'année 2008. Les indemnités ont été calculées pour les années 1987, 1996, 2001 et 2008, à partir des décrets publiés au *Journal officiel*. Elles sont indiquées nettes d'impôt sur le revenu, sur la base d'un foyer fiscal comprenant une part sans abattement pour traitements et salaires. Elles n'incluent ni les indemnités de fonction, ni les remboursements de frais, sauf pour l'indemnité parlementaire « totale ». Les traitements des fonctionnaires sont calculés hors primes et fournis par le ministère de la Fonction publique.

Ainsi, en l'absence d'une législation sur le cumul des indemnités, en 2012, un député pourrait doubler son indemnité de base en devenant maire d'une ville de plus de 100 000 habitants ou président d'un conseil général. Une part importante de la population croit d'ailleurs que c'est cet appât du gain qui motive le cumul. Incontestablement, il y avait jusqu'en 1992 un fort avantage financier à cumuler ; mais depuis la loi du 3 février 1992, un élu ne peut percevoir plus de 1,5 fois le montant de l'indemnité parlementaire de base au titre de ses différents mandats. Cette limite concerne l'ensemble des indemnités des élus locaux et l'indemnité parlementaire de base, mais aussi les rémunérations perçues au titre de la présidence de sociétés d'économie mixte et de groupements de communes. Au 1<sup>er</sup> juillet 2009, une telle limite correspondait à un montant maximal de rémunération égal à 8 206 euros brut par mois.

Ce système ne peut toutefois pas s'apparenter à un taux marginal d'imposition de 100 % au-delà de ce dernier montant. En effet, la loi de 1992 ne prévoit pas que le trop-plein de rémunération soit nécessairement reversé au Trésor public. Des textes ultérieurs ont précisé que l'élu peut choisir de reverser ce trop plein aux élus locaux de son choix, pourvu que ces élus fassent partie de la même assemblée et que le reversement soit ratifié par cette assemblée. En réalité, ce système dit de l'« écrêtement » s'apparente à une subvention au clientélisme au sein de l'assemblée locale ou à une possibilité de contournement pur et simple de l'esprit de la loi si l'argent est reversé à un membre de la famille de l'élu cumulant.

Par ailleurs, la réglementation sur le cumul des indemnités considère les frais effectifs de chaque mandat comme totalement indépendants les uns des autres, puisque la limite imposée n'empêche de cumuler ni les indemnités de représentation, ni les ressources techniques et humaines, ni les avantages en nature accordés au titre de chaque mandat. Les monographies concernant les députés-maires<sup>1</sup> suggèrent pourtant que les frais réels des mandats sont en partie complémentaires ; on peut citer l'exemple classique des permanences parlementaires qui ont souvent lieu dans les locaux de la mairie<sup>2</sup>. Ce cumul des remboursements de frais de mandat peut dès lors se convertir en cumul d'avantages financiers personnels si l'un de ces remboursements ne fait pas l'objet d'un contrôle par une autorité judiciaire, ce qui est le cas des remboursements des frais des députés. Le tableau 4 montre précisément que si ces divers compléments se révèlent être de l'« argent de poche », ils permettent alors de tripler le montant net des indemnités perçues par un député.

---

1. Notamment P. Garraud, *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains* et E. Kerrouche, « Usages et usagers de la permanence du député ».

2. Cela est toutefois interdit en période électorale par l'article L.52-8 du code électoral.

L'impact de la réglementation sur les indemnités est donc substantiel, mais pas autant que le laisse croire sa formulation officielle. Compte tenu de ce que gagnent les plus hauts cadres de l'administration territoriale par rapport à ce que perçoivent les élus qui les dirigent, on ne peut véritablement penser qu'aujourd'hui cela soit l'aspect purement monétaire des mandats qui motive le plus les députés qui décident de cumuler ou de garder leur fonction locale.

De ce rapide parcours, nous pouvons déjà tirer quelques enseignements. Le cumul des mandats est exceptionnellement fréquent en France parmi les députés. Il n'existe en effet que de manière résiduelle parmi les autres pays développés, alors même qu'il y est rarement interdit. Lorsqu'il y est pratiqué, il est limité à des fonctions locales non exécutives, quand la moitié de nos députés choisissent de diriger des exécutifs locaux. Les comparaisons internationales offrent aussi un début d'explication. D'une part, la fonction de maire est personnalisée à l'extrême en France et coexiste avec une dépendance forte des communes à l'égard de décisions prises à l'échelon national. D'autre part, dans notre pays il faut cultiver une bonne réputation individuelle et une forte implantation locale pour être député. Autrement dit, les profils recherchés pour être élu exécutif local et député sont bien plus similaires en France qu'ailleurs. Il n'est dès lors pas étonnant que le jeu de la concurrence partisane ait rapidement conduit à présenter les mêmes individus lors des élections locales et nationales. Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, c'est ainsi la majorité des députés qui ont aussi un mandat local. Aujourd'hui encore, la plupart des duels aux élections législatives se jouent entre élus locaux, et les élections municipales opposent très souvent les mêmes candidats qu'aux élections législatives, expliquant ainsi la stabilité du phénomène, en dépit d'une réglementation certes encore timide mais de plus en plus contraignante. Faut-il pour autant en conclure que le cumul est une pratique indolore pour notre république ?



## 2. Les cumulards se comportent-ils différemment à l'Assemblée ?

Le cumul est une constante de la vie politique française, ce qui conduit beaucoup d'analystes à douter de ses effets négatifs sur le travail parlementaire. Comme dans l'ensemble des pays ayant une structure partisane faible et une représentation nationale très territorialisée, même sans cumul, chaque député français se trouve de toute façon dans la situation inconfortable de devoir trancher entre des activités relevant de l'intérêt national et des activités qui intéressent principalement la circonscription.

Cela étant, le député-cumulant voit cette tension aggravée pour deux raisons. D'une part, une contrainte de temps l'oblige à réduire son activité sur certains fronts, même si l'existence d'un absentéisme des cumulards est contestée ; ainsi, selon J.-P. Camby et P. Servent<sup>1</sup>, « la réflexion sur le lien qui unit cumul des mandats et activité parlementaire n'a pas encore été menée jusqu'à son terme ». D'autre part, le cumulard est juge et partie dès que des sujets concernant les collectivités locales sont en discussion à l'Assemblée, mais il est vrai que la sécurité que procure le mandat local peut, au contraire, être une garantie d'indépendance à l'égard des partis et donc de prises de position mieux informées.

Ce sont ces questions que nous cherchons à trancher dans ce chapitre avec une mesure des activités des députés au Parlement, mise en lien avec le portefeuille des mandats locaux qu'ils détiennent. Il faut toutefois, pour ce faire, procéder à une sélection raisonnée d'indicateurs d'activité parlementaire.

---

1. Voir *Le Travail parlementaire sous la cinquième République*.

## COMMENT PEUT-ON QUANTIFIER LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE ?

L'activité d'un député, même lorsqu'on la réduit à ce qui se passe entre les murs du palais Bourbon, est protéiforme. Du mardi au jeudi, les réunions de groupes, les réunions de commission et les séances publiques s'enchaînent, souvent simultanément. Par ailleurs, nos députés sont souvent membres à qualités du conseil d'administration d'organismes publics ou parapublics, tels que la Caisse des dépôts et consignations, l'Office national des forêts, ou encore la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Enfin, ils produisent une vaste littérature, sous forme de propositions de lois, de questions écrites, de rapports législatifs et de rapports d'information ou d'enquête. Comment peut-on en rendre compte par de simples statistiques ?

### ***Des activités à engagement très variable***

Nous présentons dans le tableau 5 les activités pour lesquelles nous avons pu construire des indicateurs quantitatifs individuels. Nos sources sont exclusivement tirées du site de l'Assemblée nationale et du *Journal officiel*, les données ayant été réunies dans une base de données par nos propres soins pour les années 1988 à 2007, et par l'association Regards citoyens pour les années 2007 à 2011.

Le premier enseignement que nous pouvons tirer de ces statistiques descriptives est que l'activité parlementaire est difficile à cerner par l'utilisation de moyennes. En témoigne le fait qu'en règle générale, les moyennes sont bien plus importantes que les médianes, tant les premières sont portées par un petit nombre de députés à l'activité extraordinairement élevée. Cela justifie l'utilisation d'une échelle logarithmique pour étudier les déterminants du cumul quand cela est possible.

Surtout, ces premiers chiffres permettent de comprendre pourquoi le discours ambiant minimise l'impact du cumul à l'Assemblée. En effet,

depuis un article du juriste M. Reydellet publié en 1979<sup>1</sup> et surtout dans les classements publiés par les magazines, il est de coutume de focaliser l'attention sur l'identité des  $n$  députés les moins actifs et des  $n$  les plus actifs, en choisissant un nombre relativement petit, 10, 20 ou 50. Ce sont là de tous petits échantillons qui ont d'autant moins de chances d'être significatifs qu'il s'agit de cas extrêmes, et il n'est donc pas surprenant de voir les analyses le plus souvent conclure à un impact non significatif du cumul dans ces franges de la population parlementaire<sup>2</sup>.

Enfin, et c'est peut-être le plus important, les choix d'activité individuelle sont très fortement influencés par l'appartenance à la majorité ou à l'opposition, même si le nombre de semaines de présence par an est sensiblement le même. Les députés majoritaires dévouent en effet une part bien plus importante de leur temps au travail législatif « invisible », celui des commissions et de leurs rapporteurs, tandis que les députés d'opposition s'occupent plus de la tribune que leur donne l'Hémicycle. D'une part, cela reflète les règles de temps de parole à la tribune qui donnent une place plus importante aux petits groupes que ne le ferait une répartition seulement établie en fonction du nombre de députés dans chaque groupe. D'autre part, les députés d'opposition participent moins aux commissions parce qu'il est peu probable d'y faire une contribution à la loi en fabrication.

---

1. P. Reydellet, « Le cumul des mandats ».

2. Dans une annexe statistique (p. 115), nous développons plus avant les conséquences méthodologiques de distributions statistiques comportant autant de valeurs extrêmes.

Tableau 5 – Les députés s'investissent de manière très hétérogène dans leur rôle au Parlement.

Variable	Descriptif	Moyenne	Médiane	Minimum	Maximum	Moyenne dans la majorité	Moyenne dans l'opposition
<b>Indicateurs généraux</b>							
Présence à l'Assemblée	Nombre de semaines avec au moins une présence en commission ou une intervention en séance publique.	16,6	16,6	0	39	16,8	16,4
Poste à l'Assemblée	Inclut la présidence, la vice-présidence et la questure de l'Assemblée, les présidences de groupe et de commission parlementaire.	4,0 %				4,5 %	3,1 %
Poste au gouvernement	Inclut toute participation au gouvernement durant la législature.	5,8 %				8,9 %	0 %
<b>Séance publique</b>							
Activité en séance publique	Nombre d'interventions en séance publique publiées au JO.	109	40	0	2 504	86	151
Présence télévisée	Proportion (en %) de séances suivies qui incluent des questions au gouvernement.	33,5	31,3	0	100	31,4	37,1

Variable	Descriptif	Moyenne	Médiane	Minimum	Maximum	Moyenne dans la majorité	Moyenne dans l'opposition
<b>Législation</b>							
Présence en commission	Nombre de présences effectives en commission parlementaire recensées au JO.	18	15	0	120	19,2	15,4
Rapports législatifs	Nombre de projets et propositions pour lesquels un député est nommé rapporteur.	0,50	0,2	0	22	0,64	0,26
<b>Contrôle</b>							
Participation aux groupes de contrôle	Nombre de commissions d'enquête et de missions d'information dont un député est membre.	0,27	0,2	0	2,2	0,27	0,25
<b>Représentation du peuple</b>							
Questions écrites	Nombre de questions écrites envoyées aux ministères.	33,9	17,8	0	805,8	31,9	37,4

Tous les indicateurs sont calculés par année de mandat effectivement réalisé par chaque député. Seuls sont inclus dans les statistiques les députés élus en début de législature en France métropolitaine et ayant siégé plus d'un an (sauf pour le décompte des députés nommés au gouvernement). Pour les postes à l'Assemblée nationale, le recensement est fait en début de législature. L'appartenance au groupe est définie sur la base des affiliations de chaque député lors de leur élection. Les données portent sur la période allant de juin 1988 à octobre 2011.

Sources : site de l'Assemblée nationale, *Journal officiel* (lois et décrets), Regards citoyens.

### ***Des activités difficiles à synthétiser***

L'éventail des activités ouvertes aux députés complique la tâche des observateurs de la vie parlementaire tant il rend difficile l'utilisation d'un unique indice agrégeant toute l'action parlementaire. Souvent, la facilité conduit ainsi de nombreux médias, en particulier la presse régionale, à choisir des indicateurs simples à calculer tels le nombre des questions écrites, alors même que le droit parlementaire distingue trois fonctions du député : produire et voter les lois, contrôler le gouvernement et représenter le peuple.

Une telle distinction n'est toutefois pas très opératoire tant chaque activité officielle comporte un peu de chacune de ces dimensions. Par ailleurs, elle ne permet pas de distinguer les activités d'intérêt général de celles qui visent principalement la circonscription, distinction qui est pourtant cruciale pour comprendre les éventuels coûts du cumul. Pour résoudre ce problème, nous adoptons une démarche originale qui consiste à circonscrire parmi l'ensemble des activités parlementaires celles qui sont les plus payantes électoralement. En filigrane, cela indique les activités qui sont reconnues comme essentielles au bon fonctionnement du pouvoir législatif mais dont les retombées électorales sont faibles car les bénéfiques qui en sont tirés sont diffus et indivisibles. On ne peut prétendre mesurer ici précisément l'impact causal de chaque activité sur la réélection, mais les corrélations que nous allons dégager permettront de mieux comprendre le sens de nos indicateurs.

### ***L'opposition au Parlement ne paie pas***

Le tableau 6 montre ainsi le niveau moyen de chaque indicateur suivant que le député a été par la suite réélu ou non, à condition évidemment qu'il se soit représenté. Par ailleurs, nous distinguons les députés suivant leur appartenance au groupe majoritaire ou à l'opposition. Cela s'impose car les députés de l'opposition ont eu en moyenne, depuis 1988, une probabilité presque deux fois plus forte d'être réélus, du fait même du désir d'alternance de l'électorat français. Comme par ailleurs, les institutions parlementaires

donnent des répertoires d'action très différents à la majorité et à l'opposition, ainsi que le montre le tableau 5, de simples corrélations calculées sur l'échantillon global feraient croire que seules paient les activités correspondant au répertoire de l'opposition.

Par ailleurs, les chiffres du tableau 6 montrent des différences très fortes dans le rendement électoral de l'action parlementaire entre majorité et opposition : alors que dans le premier groupe, le travail au Parlement paie sous des formes variées, ce n'est jamais significativement le cas pour les députés de l'opposition, sauf pour les questions écrites, quoiqu'à la limite de la significativité statistique. Pour partie, cela indique que les électeurs ont intériorisé le fonctionnement de notre république et ne s'attendent pas à ce que leur député s'active particulièrement au palais Bourbon s'il est dans l'opposition. Il est néanmoins aussi indéniable que la certitude de fait d'une réélection des députés d'opposition réduit forcément l'impact de leurs actions individuelles sur leur rééligibilité.

### ***Richesse des questions écrites, pauvreté du travail législatif***

Une autre évidence s'impose au vu de ces données : des activités perçues comme essentielles par les observateurs de la vie parlementaire<sup>1</sup>, telles que la participation aux commissions parlementaires et le rapport des lois, n'ont absolument aucun impact sur la probabilité de réélection, même lorsqu'un député appartient à la majorité. Inversement, l'activité de questions écrites a un impact massif : les députés de la majorité qui sont réélus ont posé 60 % de questions écrites de plus que les battus. Le principal traité de droit parlementaire, celui de P. Avril et J. Gicquel<sup>2</sup>, ne dédie pourtant qu'une demi-page à cette activité ! À l'évidence, ce travail ne peut être aussi payant que parce qu'il est la partie émergée du travail de circonscription. Il s'agit en effet, dans la plupart des cas, de faire remonter auprès d'un ministre les

---

1. Voir J.-P. Camby et P. Servent, *Le Travail parlementaire sous la cinquième République*.

2. P. Avril et J. Gicquel, *Droit parlementaire*.

doléances d'un électeur venu frapper à la permanence du député<sup>1</sup>. Beaucoup plus rarement, et en général uniquement lorsqu'elle est posée par un député de l'opposition, la question écrite relève véritablement du contrôle du gouvernement en place ; c'est ainsi le cas des questions régulièrement posées par René Dosière depuis 2007 sur le train de vie des ministères et de l'Élysée.

En comparaison, le travail en commission et l'écriture de rapports sont des activités difficilement appropriables par une circonscription en particulier. Il s'agit tout d'abord d'un travail volontairement opaque. Certaines auditions des commissions et des rapporteurs sont publiques, mais il y a pour le reste du travail une volonté traditionnelle de ne rendre compte que d'une version synthétisée et aseptisée des débats, ce qui contribue à augmenter la sincérité de la discussion par rapport à celle qui a lieu dans l'Hémicycle, la seule soumise à une obligation de publicité intégrale. Par ailleurs, à cause de leur dimension collective, les commissions et leurs rapporteurs se saisissent de sujets qui touchent bien plus qu'une circonscription, tant dans leurs activités de législation que dans celles de contrôle. Du point de vue du député « pêcheur de voix », tout cela a un grave inconvénient : il est difficile de se prévaloir d'un tel travail auprès de sa circonscription. Il s'agit pourtant d'une activité essentielle : il est très compliqué d'agir sur le contenu des lois si l'on n'est pas rapporteur ou si l'on ne participe pas activement au travail en commission, comme en témoigne le fait que les amendements aux lois en discussion qui sont proposés par les commissions ne représentaient en 2007-2008 que 13 % des amendements déposés mais presque 60 % des amendements finalement adoptés. La réforme constitutionnelle de 2008 a, depuis, encore renforcé cette prééminence du travail de commission dans la fabrication de la loi, au détriment des séances publiques.

---

1. Voir C. Henry, « Les questions écrites des députés. Analyse des usages d'une procédure parlementaire » et J.-C. Masclat, *Un député : pour quoi faire ?*.

### ***La séance publique, une arène ambiguë***

Il reste maintenant à évoquer le lieu le plus emblématique, l'Hémicycle et ses séances publiques. Le tableau 6 montre qu'il est payant d'y figurer en bonne place pourvu que l'on soit dans la majorité. Ainsi, parmi les députés majoritaires, ceux qui seront finalement réélus interviennent en séance presque deux fois plus que ceux qui seront battus. La médiatisation des séances a un impact certain : ceux qui concentrent leur présence dans l'Hémicycle au moment des séances de questions au gouvernement, diffusées en direct sur la télévision publique, ont significativement plus de chances d'être réélus.

Faut-il pourtant n'y voir que l'effet direct de la publicité des séances ? L'interprétation de ces corrélations reste en effet ardue : l'activité en séance publique est largement contrôlée par les groupes parlementaires, et n'est donc pas répartie de manière aléatoire parmi les députés ; pour pouvoir y participer, il vaut mieux soit avoir une position de pouvoir au sein d'un groupe – souvent corrélée avec une solide assise électorale –, soit se construire en commission une réputation d'expert, un effort qui ne paie pas électoralement parlant comme nous l'avons vu. Le sens ultime à donner à la participation aux séances publiques est ainsi plus ambigu que dans les cas extrêmes et opposés des questions écrites et du travail en commission : les sujets discutés sont indéniablement d'ordre national et nécessitent un travail de fond, mais la forte publicité qui en est faite peut transformer la participation aux débats en un véritable outil de contact avec la circonscription.

### **L'IMPACT DU CUMUL SUR L'INTENSITÉ DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE**

De manière évidente, le cumul introduit principalement une contrainte de temps chez nos députés. En effet, la discussion d'un projet de loi peut nécessiter un long travail personnel de préparation et de consultation.

**Tableau 6 – Les travaux de confection des lois et de contrôle du gouvernement ne paient pas électoralement.**

	Groupe majoritaire			Groupe d'opposition		
	Réélus	Battus	Différence	Réélus	Battus	Différence
<b>Présence à l'Assemblée (semaines)</b>	16,33	14,98	1,35* (0,41)	14,8	15,16	- 0,37 (1,22)
<b>Poste à l'Assemblée (probabilité)</b>	0,06	0,03	0,04* (0,01)	0,03	0,05	- 0,03 (0,03)
<b>Poste au gouvernement (probabilité)</b>	0,11	0,05	0,06** (0,01)	0	0	0
<b>Interventions en séance (log)</b>	3,69	3,13	0,56** (0,09)	3,99	3,84	0,15 (0,28)
<b>Part des présences en séance télévisées (%)</b>	32,3	28,8	3,43** (0,92)	35,9	41,2	- 5,30 (3,12)
<b>Présence en commission (log)</b>	2,51	2,51	- 0,01 (0,05)	2,07	2,02	0,05 (0,19)
<b>Rapport législatif (probabilité)</b>	0,67	0,62	0,05 (0,03)	0,33	0,41	- 0,08 (0,08)
<b>Participations au contrôle</b>	0,31	0,28	0,03 (0,02)	0,26	0,3	- 0,04 (0,06)
<b>Questions écrites (log)</b>	2,78	2,31	0,47** (0,07)	3,05	2,67	0,39 (0,21)
<b>Nombre d'observations</b>	636	540		589	37	

Le tableau se lit de la manière suivante : en moyenne, les députés de la majorité, et qui seront réélus, sont présents 16,33 semaines par an ; ils sont présents 1,35 semaine de plus que les députés de la majorité qui seront battus aux prochaines élections législatives. Les données sont calculées pour l'ensemble des députés élus en début de législature, ayant siégé plus d'un an à l'Assemblée (sauf pour le décompte des députés nommés au gouvernement) et qui se représentent aux législatives suivantes. Le descriptif précis de chaque variable d'activité se trouve dans le tableau 5. L'appartenance au groupe est définie sur la base des affiliations de chaque député lors de leur élection. Les données portent sur la période juin 1988-juin 2007.

Sources : site de l'Assemblée nationale, *Journal officiel* (lois et décrets), Regards citoyens, ministère de l'Intérieur. Écarts-type entre parenthèses \*\* :  $p < 0,01$  \* :  $p < 0,05$ .

Ce travail n'est pas complètement déléguable aux conseillers et aux assistants, qui ne peuvent remplacer leur député lors des réunions de commission et des séances publiques. Certes, depuis 1995, une règle veut que l'essentiel du travail parlementaire, à la fois les séances en plénière et les séances en commission, ait lieu du mardi au jeudi. Sans que cela ait jamais été explicite, on peut supposer que cette réforme a été mise en œuvre pour que le cumul soit le moins coûteux possible. Elle n'a toutefois pas pu être strictement mise en œuvre : entre 1997 et 2008, le nombre de jours de séance a varié entre 96 et 135 jours par an, alors même que les mois d'hiver et d'été sont restés très calmes au palais Bourbon.

Parallèlement, le temps minimal requis par un mandat local impliquant une fonction exécutive telle que celle de maire est lui aussi très conséquent. Nous l'avons vu, cette fonction implique la gestion d'effectifs nombreux souvent dignes d'une grande entreprise. Par ailleurs, les fonctions du maire ne peuvent être déléguées aux adjoints que de manière limitée, et la loi assortit de nombreuses responsabilités des maires de sanctions pénales en cas de manquement<sup>1</sup>. Le temps nécessaire à l'exercice du mandat de maire est ainsi par nature imprévisible et extensible à la plus grande partie du temps disponible à un individu normalement constitué.

Devant deux activités aussi prenantes, un député cumulard devrait choisir de s'attarder sur les activités que son électorat évalue le mieux, même si toutes les activités avaient en fait la même importance. Or, vues sous cet angle, les fonctions législative et exécutive sont très inégales. En effet, comme nous avons déjà pu le constater, le mandat de député n'offre pas facilement de résultats tangibles et individuellement identifiables pour les électeurs. En comparaison, l'action du maire est beaucoup plus perceptible par l'électeur. Les électeurs peuvent juger plus facilement de la qualité des équipements qu'ils utilisent souvent ainsi que d'arrêtés municipaux qui

---

1. Pour plus de détails sur ce point, voir B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*.

portent sur des sujets touchant à la vie quotidienne, tels que la voirie ou la gestion des déchets. Par ailleurs, l'action du maire est bien plus facile à individualiser tant l'organisation des municipalités lui donne de pouvoir. Dans un sondage réalisé en novembre 2007 par l'institut Ipsos<sup>1</sup>, il apparaissait ainsi que 88 % des personnes en âge de voter connaissaient le nom de leur maire, tandis que seulement 58 % des personnes connaissaient celui de leur député, et ce quelle que soit la taille de la commune.

En conséquence d'un tel décalage de reconnaissance, un député-maire attribuera spontanément la majeure partie de ses efforts vers son mandat de maire plutôt que vers son mandat de député. Comme le disait la députée Frédérique Bredin lors d'un débat à l'Assemblée nationale en 1998, « les députés-maires sont tous des maires-députés<sup>2</sup> ». À ce jeu, ce sont surtout les activités qui touchent le moins directement les électeurs de la circonscription qui devraient être les plus touchées par le cumul, tant leur rendement électoral est faible. C'est ce que nous nous attachons maintenant à étudier.

### ***La taille des mandats compte à l'Assemblée***

Nous l'avons déjà mentionné : les cumulards ne sont pas tous égaux. Certains sont à la tête d'exécutifs de taille bien plus importante que d'autres. Quand bien même cela leur permettrait de déléguer plus facilement, il reste que leurs responsabilités sont beaucoup plus importantes, comme en témoigne le fait que la loi autorise des salaires plus élevés aux élus locaux lorsque la collectivité gérée est plus importante. On doit donc s'attendre à ce que l'impact du cumul sur l'intensité du travail parlementaire soit plus important lorsque le mandat local est « lourd ».

---

1. Voir le site suivant : <http://www.ipsos.fr/Canallpsos/poll/8515.asp/>

2. Cité dans P.-O. Caille, « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères ».

Nous distinguons ainsi quatre types de députés. Au premier groupe, figurent ceux qui n'exercent aucun mandat local, représentant un peu plus de 20 % de l'Assemblée. Dans le groupe des « petits » mandats, nous avons placé les députés qui ne sont que conseiller général ou régional ou maire d'une ville de moins de 9 000 habitants qui n'est pas un chef-lieu de circonscription. Ces députés sont le groupe le plus important, représentant environ 45 % de l'ensemble. Ensuite, les mandats « moyens » sont ceux de maire d'une ville de moins de 30 000 habitants qui est soit un chef-lieu de circonscription soit comporte plus de 9 000 habitants. On trouve ici un peu plus de 15 % des députés. Enfin, le dernier groupe, qui représente 20 % de l'Assemblée, est celui des députés qui sont soit maire d'une ville de plus de 30 000 habitants, soit président de conseil général ou régional.

Dans le tableau 7, nous figurons les niveaux d'activité dans ces quatre groupes. À ce stade, les chiffres doivent toutefois être interprétés avec précaution tant le cumul n'est pas une pratique aléatoire parmi les députés. On peut tout de même déjà tirer à grands traits quelques enseignements. Tout d'abord, il y a incontestablement un plus faible temps de présence des cumulards à l'Assemblée. Cet absentéisme démarre de manière subreptice avec les députés ayant de petits et moyens mandats locaux (par rapport auxquels les députés sans mandat local sont présents au palais Bourbon environ 8 % plus souvent) mais prend une plus grande ampleur lorsqu'il s'agit de mandats lourds, les députés sans mandat local étant présents presque 30 % plus souvent que ceux qui sont maires de grandes villes ou présidents d'exécutifs territoriaux. L'indicateur de présence ne fait toutefois pas la différence entre ceux qui passent une fois dans la semaine au palais Bourbon, et ceux qui y effectuent un travail de fond. Si l'on fait cette analyse, les tendances sont alors bien plus prononcées : un député sans mandat local intervient en séance publique presque 75 % plus souvent qu'un député avec un gros mandat local et environ 50 % plus souvent qu'un député avec un petit ou moyen mandat local. Un fossé presque du

**Tableau 7 – Plus les mandats locaux sont importants, moins les députés sont présents au Parlement.**

	<b>Pas de mandat local</b>	<b>Différence</b> « Petit mandat local » – « Pas de mandat local »	<b>Différence</b> « Moyen mandat local » – « Pas de mandat local »	<b>Différence</b> « Gros mandat local » – « Pas de mandat local »
<b>Semaines de présence</b>	18,04	-1,18** (0,39)	- 1,32** (0,50)	- 3,73** (0,48)
<b>Poste à l'Assemblée (probabilité)</b>	0,03	0 (0,01)	0,01 (0,01)	0,04** (0,01)
<b>Poste au gouvernement (probabilité)</b>	0,06	- 0,02 (0,01)	- 0,01 (0,01)	0,03 (0,02)
<b>Interventions en séance (log)</b>	3,89	- 0,38** (0,08)	- 0,33** (0,10)	- 0,54** (0,10)
<b>Part des présences télévisées (%)</b>	31,7	0,58 (0,83)	2,38* (1,04)	6,37** (1,08)
<b>Présence en commission (log)</b>	2,64	- 0,05 (0,05)	- 0,13* (0,06)	- 0,51** (0,07)
<b>Rapport législatif (probabilité)</b>	0,59	- 0,05 (0,03)	- 0,06 (0,03)	- 0,14** (0,03)
<b>Participations au contrôle</b>	0,30	- 0,03 (0,02)	- 0,04 (0,02)	- 0,09** (0,02)
<b>Questions écrites (log)</b>	2,74	0,12 (0,07)	0,03 (0,09)	- 0,18* (0,08)
<b>Nombre d'observations</b>	586	1 175	411	485

Le tableau se lit de la manière suivante : en moyenne, les députés qui n'ont pas de mandat local sont présents 18,04 semaines par an ; ils sont présents 3,73 semaines de plus par an que les députés qui détiennent un gros mandat local. Les données sont calculées pour l'ensemble des députés élus en début de législature et ayant siégé plus d'un an à l'Assemblée (sauf pour le décompte des députés nommés au gouvernement). Les gros mandats locaux sont ceux de maire d'une ville de plus de 30 000 habitants et de président d'exécutif territorial. Les moyens mandats locaux sont ceux de maire d'une ville entre 9 000 et 30 000 habitants ou d'une ville chef-lieu de circonscription. Les petits mandats locaux sont ceux de maire d'une petite ville et de simple conseiller territorial. Le descriptif précis de chaque variable d'activité se trouve dans le tableau 5. Les données portent sur la période juin 1988-octobre 2011. Les mandats sont décomptés en début de législature.

Sources : site de l'Assemblée nationale, *Journal officiel* (lois et décrets), Regards citoyens, ministère de l'Intérieur. Écarts-type entre parenthèses \*\* :  $p < 0.01$  \* :  $p < 0.05$ .

même ordre se fait jour pour les présences aux réunions de commission, la probabilité de rapporter une loi et les participations aux commissions d'enquête et aux missions d'information.

### ***Vers une approche causale du cumul***

Il faut toutefois tenir compte de possibles interprétations alternatives qui viendraient brouiller la compréhension de ces résultats. Rappelons que cumuler, cela veut souvent dire être populaire, ce qui peut aller de pair avec une expérience plus importante, et peut-être aussi une plus grande capacité de travail et d'organisation. Dans cet ordre d'idées, il est intéressant de remarquer que les positions les plus importantes à l'Assemblée sont bien plus souvent offertes à des députés disposant d'un mandat local lourd<sup>1</sup>. L'hypothèse la plus probable est que cela reflète les capacités ou les ambitions exceptionnelles de ces individus, qui les incitent à accumuler à la fois des mandats locaux et des positions importantes à l'Assemblée plutôt que l'effet positif du cumul lui-même. Il n'est pas anodin à cet égard que les députés cumulards soient aussi plus souvent nommés au gouvernement. En ce qui nous concerne, cela peut conduire de simples comparaisons de moyennes à sous-estimer l'impact intrinsèquement négatif du cumul. Par ailleurs, le cumul n'est pas nécessairement réparti de manière égale sur le territoire ; or les caractéristiques géographiques d'une circonscription, telles que sa distance par rapport à la capitale peuvent aussi avoir un impact sur le travail à l'Assemblée.

---

1. Au mois de décembre 2011, le président de l'Assemblée nationale, celui de la Commission des finances et ceux des deux principaux groupes parlementaires, étaient ainsi tous titulaires d'un mandat local plus important que la moyenne.

**TABLEAU 8 – Les déterminants de l'activité au Parlement sont multiples mais le cumul est l'un des plus importants.**

	Présence (semaines)	Poste à l'Assemblée (prob)	Poste au gouvernement (prob)	Séance publique (log)	Présences télévisées (%)	Commissions (log)	Rapport d'une loi (prob)	Nombre de participations au contrôle	Questions écrites (log)
« Petit » mandat local	-0,94* (0,40)	-0,01 (0,01)	-0,02 (0,01)	-0,22* (0,09)	0,94 (0,81)	-0,09 (0,05)	-0,05* (0,03)	-0,02 (0,02)	0,16* (0,07)
Mandat local « moyen »	-1,49** (0,57)	0 (0,01)	-0,01 (0,01)	-0,23 (0,12)	1,69 (1,17)	-0,18* (0,07)	-0,08* (0,03)	-0,02 (0,02)	0,1 (0,09)
« Gros » mandat local	-3,70** (0,55)	0,01 (0,02)	0,01 (0,01)	-0,60** (0,12)	4,94** (1,21)	-0,41** (0,08)	-0,12** (0,04)	-0,06** (0,02)	0 (0,10)
Résultat aux dernières législatives	0,01 (0,03)	0,00** (0,00)	0,00** (0,00)	0,01 (0,01)	0,02 (0,05)	0 (0,00)	0 (0,00)	-0,00* (0,00)	0 (0,00)
Plus de 60 ans	0 (0,44)	-0,02 (0,01)	-0,04** (0,01)	-0,78** (0,10)	0,84 (0,93)	0,12 (0,06)	-0,07** (0,03)	-0,06** (0,02)	-0,25** (0,08)
Moins de 40 ans	-0,94 (0,54)	0,02 (0,01)	0,05** (0,02)	0,25* (0,13)	0,83 (1,22)	-0,22** (0,07)	0,03 (0,04)	0,03 (0,02)	0,41** (0,08)
Femme	0,25 (0,55)	0 (0,01)	0,08** (0,02)	0,02 (0,11)	-1,68 (0,99)	0,08 (0,07)	0 (0,04)	0,07** (0,03)	0,04 (0,10)
Expérience d'une législature	-0,08 (0,33)	0,01 (0,01)	0 (0,01)	0,19* (0,08)	-0,1 (0,82)	-0,06 (0,04)	0,02 (0,03)	0,04* (0,02)	0,11* (0,06)
Expérience de deux législatures ou plus	0,15 (0,43)	0,06** (0,01)	0,04** (0,01)	0,27** (0,10)	0,74 (0,92)	-0,06 (0,06)	0,08** (0,03)	0 (0,02)	0,08 (0,07)
Expérience gouvernementale	-0,32 (0,72)	0,06* (0,02)	0,04* (0,02)	0,31* (0,15)	4,12** (1,32)	-0,25* (0,11)	-0,07 (0,04)	-0,01 (0,03)	-0,82** (0,13)

	Présence (semaines)	Poste à l'Assemblée (prob)	Poste au gouvernement (prob)	Séance publique (log)	Présences télévisées (%)	Commissions (log)	Rapport d'une loi (prob)	Nombre de participations au contrôle	Questions écrites (log)
Distance circonscription-Paris (log)	-0,35* (0,14)	0 (0,00)	-0,01 (0,00)	-0,11** (0,03)	0,75** (0,25)	0,01 (0,02)	-0,02** (0,01)	-0,01* (0,01)	0,16** (0,03)
Nombre de députés du même parti (log)	0,27 (0,31)	0 (0,01)	-0,01 (0,01)	-0,16* (0,08)	-1,83** (0,63)	0,14** (0,04)	0,05** (0,02)	-0,02 (0,01)	-0,03 (0,06)
Appartenance à l'opposition	-0,36 (0,34)	-0,02 (0,01)	-0,09** (0,01)	0,33** (0,08)	4,94** (0,82)	-0,24** (0,04)	-0,27** (0,02)	-0,01 (0,02)	0,52** (0,07)
Centre-gauche	0,88 (0,47)	0,02 (0,01)	-0,01 (0,01)	0,06 (0,11)	-1,3 (0,98)	0,15* (0,06)	0,04 (0,03)	0 (0,02)	-0,34** (0,07)
Extrême gauche	2,08 (1,19)	0,07 (0,04)	-0,02 (0,02)	1,03** (0,23)	-0,96 (1,99)	-0,35* (0,18)	0,08 (0,06)	0,04 (0,05)	0,48** (0,17)
Effets-fixes législature	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Nombre d'observations	2 657	2 657	2 775	2 657	2 626	2 657	2 657	2 657	2 657
R-2	0,205	0,049	0,105	0,13	0,167	0,202	0,104	0,067	0,178

Les régressions par moindres carrés ordinaires sont réalisées pour l'ensemble des députés élus en début de législature et ayant siégé plus d'un an à l'Assemblée (sauf pour le décompte des députés nommés au gouvernement). Les gros mandats locaux sont ceux de maire d'une ville de plus de 30 000 habitants et de président d'exécutif territorial. Les moyens mandats sont ceux de maire d'une ville entre 9 000 et 30 000 habitants ou d'une ville chef-lieu de circonscription. Les petits mandats locaux sont ceux de maire d'une petite ville et de simple conseiller territorial. Le descriptif précis de chaque variable d'activité se trouve dans le tableau 5.

Sources : site de l'Assemblée nationale, *Journal officiel* (lois et décrets), Regards citoyens, ministère de l'Intérieur (1988-2011). Écarts-types robustes et groupés par circonscription entre parenthèses \*\* :  $p < 0.01$  \* :  $p < 0.05$ .

Pour répondre à ces critiques, le plus simple est d'estimer un modèle linéaire d'activité à l'Assemblée qui prenne en compte les mandats détenus mais aussi d'autres variables susceptibles d'être corrélées avec les mandats d'un député tout en ayant un impact direct sur l'Assemblée – l'expérience du député, son âge, son sexe, son résultat aux dernières élections législatives, la taille de son parti à l'Assemblée, son appartenance à la majorité, son appartenance partisane, les caractéristiques géographiques de sa circonscription et les caractéristiques spécifiques de sa législature. Les résultats de ce travail sont portés sur le tableau 8. Par souci de brièveté, nous ne montrons que les résultats du modèle estimé sur l'ensemble des députés, les résultats obtenus dans les sous-échantillons des députés majoritaires et d'opposition n'étant pas significativement différents l'un de l'autre.

Il apparaît que l'impact du cumul reste très fort en dépit d'un important pouvoir explicatif des variables que nous avons ajoutées, si ce n'est qu'on ne constate plus d'impact propre du cumul sur la probabilité d'accéder à une position de pouvoir à l'Assemblée ou sur celle d'être nommé au gouvernement. Cela constitue un résultat important car il tend à éliminer l'hypothèse selon laquelle les cumulards compenseraient leur absence dans les activités les plus banales du Parlement en prenant en charge les activités les plus prestigieuses.

Par ailleurs, ces chiffres montrent que seules deux activités ne sont pas négativement affectées par la détention de mandats locaux : l'envoi de questions écrites aux ministères et la simple présence aux séances de questions au gouvernement. La première activité est méprisée au palais Bourbon mais plébiscitée par les électeurs, pour elle-même mais surtout pour ce qu'elle représente d'un travail de terrain autrement invisible ; la présence aux séances télévisées apporte quant à elle une visibilité médiatique inégalée au palais Bourbon. Tout cela valide notre hypothèse de départ : face à une contrainte de temps plus forte, les députés préfèrent réduire avant tout les activités auxquelles leur circonscription est peu sensible.

### ***Le cumul en cours de mandat***

Les estimations que nous venons de proposer sont encore imparfaites car nous n'avons mesuré le cumul qu'en début de législature, alors même que du fait de démissions mais surtout des élections locales intermédiaires il existe une forte redistribution des mandats locaux à l'intérieur même d'une législature. Nous n'avons pas non plus pu prendre en compte de nombreuses autres fonctions électives : adjoints au maire, vice-présidences de conseil général ou régional, fonctions dans les structures intercommunales, etc. Les estimations que nous avons faites peuvent donc avoir tendance à « aplanir » l'impact réel du cumul sur l'activité parlementaire.

Pour résoudre en partie ce problème, nous nous intéressons aux candidatures des députés aux municipales en cours de mandat. Cela a pour premier avantage que dans cette sous-population des députés qui se présentent pour être maires, l'élection fait la plupart du temps du perdant un député sans aucun mandat local et du gagnant un député avec un mandat local qu'il conservera pour le reste de la législature. Par souci de comparaison avec les résultats précédents, nous indiquons donc dans le tableau 9 les résultats d'estimations fondées sur le même modèle explicatif d'activité que précédemment. Comme nous n'avons pas pu collecter d'information sur les campagnes municipales dans les petites villes, seuls les impacts des mandats « moyens » et « gros » peuvent ici être estimés.

Les résultats vont tous dans le même sens et, comme l'on pouvait s'y attendre, ajustent l'impact du cumul à la hausse : un gros mandat municipal fait diminuer les présences en commission de 45 % et les interventions en séance publique d'environ 50 %, tandis que les impacts d'un mandat de taille moyenne se situent respectivement à – 25 % et – 30 %. Des résultats similaires se retrouvent dans les autres domaines d'activité, sauf encore une fois pour les questions écrites, qui ne sont aucunement affectées par l'obtention d'une mairie en cours de mandat.

**Tableau 9 – Les députés qui gagnent une mairie en cours de mandat sont moins présents par la suite au palais Bourbon.**

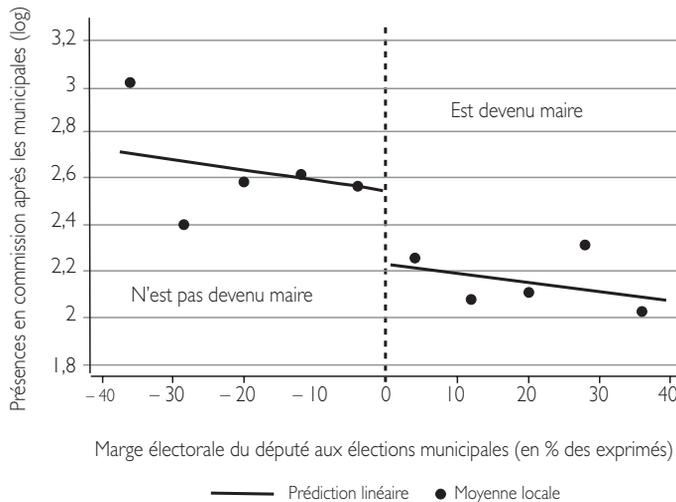
	Présence (semaines)	Séance publique (log)	Présences télévisées (%)	Commissions (log)	Rapport d'une loi (prob)	Participations au contrôle	Questions écrites (log)
<b>Mairie « moyenne »</b>	- 2,27** (0,64)	- 0,34* (0,15)	1,25 (1,60)	- 0,26** (0,08)	- 0,06 (0,04)	- 0,12** (0,04)	- 0,05 (0,12)
<b>« Grosse » mairie</b>	- 4,83** (0,71)	- 0,73** (0,15)	3,62* (1,72)	- 0,59** (0,10)	- 0,11** (0,04)	- 0,13** (0,04)	0,03 (0,12)
<b>Contrôles</b>	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
<b>Effets-fixes législature</b>	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
<b>Nombre d'observations</b>	902	902	877	902	902	902	902
<b>R-2</b>	0,314	0,111	0,189	0,311	0,106	0,146	0,186

Les régressions par moindres carrés ordinaires sont réalisées pour l'ensemble des députés élus en début de législature, candidats dans des villes moyennes ou grandes aux municipales de mi-mandat, et ayant siégé plus d'un an à l'Assemblée après les élections municipales à mi-mandat. Les gros mandats locaux sont ceux de maire d'une ville de plus de 30 000 habitants et de président d'exécutif territorial. Les moyens mandats sont ceux de maire d'une ville entre 9 000 et 30 000 habitants ou d'une ville chef-lieu de circonscription. Le descriptif précis de chaque variable d'activité se trouve dans le tableau 5. Les données utilisées portent sur les élections municipales des années 1989 à 2008. Les variables de contrôle incluent le résultat aux dernières législatives, l'âge, le sexe, l'expérience, la taille du groupe d'appartenance, l'appartenance partisane et l'appartenance ou non à l'opposition.

Sources : site de l'Assemblée nationale, *Journal officiel* (lois et décrets), Regards citoyens, ministère de l'Intérieur. Écarts-types robustes et groupés par circonscription entre parenthèses \*\* :  $p < 0.01$  \* :  $p < 0.05$ .

Il peut être utile, pour achever de convaincre, de montrer directement les données sous-jacentes à ces résultats sous forme de graphiques. Les figures 3 et 4 montrent ainsi l'évolution du nombre de présences en commission et du nombre de questions écrites suivant les élections municipales en fonction du résultat obtenu par les députés à ces élections locales.

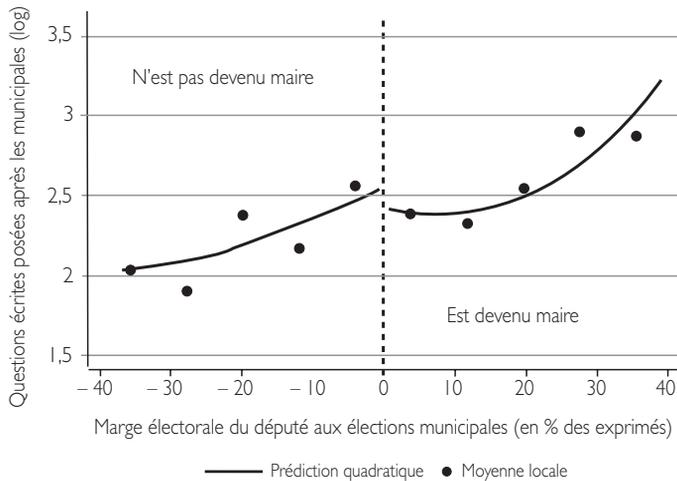
Le saut négatif de présence en commission au passage du seuil majoritaire aux municipales témoigne bien d'un véritable effet causal du cumul ; de même, l'absence d'un tel saut en ce qui concerne les questions écrites confirme notre hypothèse suivant laquelle les cumulards n'ont pas intérêt à réduire ce type d'activité.



**Figure 3 – Devenir maire réduit très fortement la présence en commission parlementaire.**

Les points de coordonnées représentent la moyenne du log des présences en commission parmi les députés dont la marge électorale aux dernières élections municipales, exprimée en pourcentage des voix exprimées, est comprise dans un intervalle  $[x-4, x+4[$ . Par exemple, le point  $(-4 ; 2,58)$  se lit de la manière suivante : la moyenne du log des présences en commission est égale à 2,58 pour les hommes politiques ayant perdu aux municipales avec un écart par rapport au gagnant situé entre 0 et 8 points de pourcentage des voix exprimées. Les données utilisées portent sur les élections municipales des années 1989 à 2008.

Sources : site de l'Assemblée nationale, *Journal officiel* (lois et décrets), Regards citoyens, ministère de l'Intérieur.



**Figure 4 – Devenir maire n’a aucun impact sur le nombre de questions écrites posées aux ministres.**

Les points de coordonnées représentent la moyenne du log du nombre de questions écrites aux ministres parmi les députés dont la marge électorale aux dernières élections municipales, exprimée en points de pourcentage des voix exprimées, est comprise dans un intervalle  $[x-4, x+4[$ . Par exemple, le point  $(-4 ; 2,58)$  se lit de la manière suivante : la moyenne du log des questions écrites est égale à 2,58 pour les hommes politiques ayant perdu aux municipales avec un écart par rapport au gagnant situé entre 0 et 8 points de pourcentage des voix exprimées. Les données utilisées portent sur les élections municipales des années 1989 à 2008.

Sources : site de l'Assemblée nationale, Regards citoyens, ministère de l'Intérieur.

### ***L'impact des campagnes électorales locales sur l'activité à l'Assemblée***

Les estimations que nous avons réalisées jusque-là témoignent d'un effet direct de tout premier ordre du cumul sur l'activité à l'Assemblée : si tous les cumulards se comportaient comme des députés sans mandat local, le

nombre total d'interventions en séance publique augmenterait d'un tiers, et le nombre total de présences en commission d'environ 20 %. Tout cela néglige néanmoins un effet indirect du cumul : celui de la perspective qu'il donne à des députés initialement sans mandat local de devenir un grand élu local. Pour atteindre cette ambition, les députés doivent en effet se faire connaître en ville puis mener une campagne en bonne et due forme ; ce qui prend beaucoup de temps, et donc même s'ils perdent l'élection et ne gèrent finalement pas d'exécutif local, le simple fait de vouloir devenir élu local peut avoir un effet non négligeable sur leur activité au Parlement.

Le meilleur moyen de mesurer cela est de comparer deux groupes de députés qui sont, pendant tout leur mandat, dépourvus d'un mandat de maire d'une ville moyenne ou grande, la différence étant que dans le premier groupe les députés « malheureux » se sont présentés à une élection municipale en cours de mandat mais ont perdu, tandis que dans le second groupe les députés « raisonnables » ne se sont pas présentés à une élection municipale. Nous comparons l'activité à l'Assemblée de ces deux types de député autour de la date des élections municipales. Si la campagne a un effet délétère, nous devrions observer que les députés « malheureux » travaillent moins que les députés « raisonnables » *avant* l'élection locale. Les premiers sont néanmoins certainement très différents des seconds, et il serait difficile d'attribuer la différence seulement à l'effet de la campagne. C'est pourquoi il faut aussi étudier ce qui se passe dans chacun des deux groupes *après* l'élection municipale : y a-t-il rattrapage voire dépassement des députés « raisonnables » par les députés « malheureux » après l'élection perdue ?

Dans le tableau 10 sont inscrits les niveaux de certaines activités suivant la période, avant ou après l'élection locale, et le type, « malheureux » ou « raisonnable », du député. Pour éviter l'effet de périodes pré- et post-électorales de longueurs très différentes suivant les législatures, nous soustrayons de nos indicateurs bruts le niveau moyen d'activité observé pendant la période considérée.

**Tableau 10 – Faire une campagne municipale réduit l'activité au Parlement même si l'on ne gagne pas.**

	Présence en commission (log)		Interventions en séance (log)		Questions écrites (log)	
	Députés « raisonnables »	Députés « malheureux »	Députés « raisonnables »	Députés « malheureux »	Députés « raisonnables »	Députés « malheureux »
<b>Avant les municipales</b>	0,11	0,02	0,01	0,08	0,08	-0,1
		(0,07)		(0,13)		(0,10)
<b>Après les municipales</b>	0,09	0,24	0,06	0,33	0,09	-0,03
		(0,08)		(0,13)		(0,10)
<b>Différence</b>	-0,02 (0,02)	0,22** (0,05)	0,06 (0,03)	0,26** (0,08)	0,02 (0,03)	0,07 (0,07)
		-0,24** (0,05)		-0,20* (0,09)		-0,05 (0,07)
<b>Nombre d'observations</b>	1067	197	1067	197	1067	197

Le tableau se lit de la manière suivante : en moyenne, les députés « malheureux », qui ont cherché à obtenir un mandat de maire mais ont perdu l'élection, ont un nombre de présences en commissions par an (sous forme logarithmique) égal à 0,02 avant les municipales ; en moyenne, les députés « raisonnables », qui n'étaient eux non plus pas maires en début de législature mais n'ont pas cherché à obtenir un mandat de maire, ont un nombre de présences en commissions par an (sous forme logarithmique) égal à 0,11 avant les municipales, soit un montant environ 8 % plus élevé que les premiers. Seules les candidatures pour une ville de plus de 9 000 habitants ou une ville chef-lieu de circonscription, et ayant eu lieu entre 1989 et 2008, sont prises en compte. Le descriptif précis de chaque variable d'activité se trouve dans le tableau 5.

Sources : site de l'Assemblée nationale, *Journal officiel* (lois et décrets), Regards citoyens, ministère de l'Intérieur. Écarts-types entre parenthèses \*\*:  $p < 0.01$  \* :  $p < 0.05$ .

On y voit très nettement que la campagne municipale a un effet de premier ordre sur l'activité des députés arrivés à l'Assemblée sans mandat local : durant ces vingt-cinq dernières années, elle a entraîné en moyenne une réduction de la présence en commission de plus de 20 % et une réduction des interventions en séance du même ordre ; encore une fois, l'activité de questions écrites n'est pas affectée. Sachant qu'il y a à chaque législature environ 18 % des députés qui ne sont pas encore maires d'une ville grande ou moyenne mais qui vont prochainement postuler à un tel poste, on peut calculer que si tous ceux-là se comportaient comme des députés « raisonnables », les interventions en séance et les présences en commission seraient respectivement 3 et 4 % plus fréquentes en valeur agrégée.

*In fine*, notre analyse permet de tirer la conclusion suivante : si tous les députés travaillaient à l'Assemblée comme ceux qui n'ont aucun mandat local et ne cherchent pas à en avoir, les interventions en séance publique seraient plus fréquentes d'un gros tiers et les présences en commission d'environ un quart. En réalité, il est probable que la seule interdiction du cumul n'amènerait pas un aussi fort développement quantitatif du travail à l'Assemblée, tant la Constitution fixe de limites aux travaux que peut s'arroger l'Assemblée dans son ensemble. Néanmoins, ces chiffres montrent la très forte distorsion de la représentation nationale qu'engendre le cumul : à cause de cette pratique, certains députés ont un impact bien moins fort que les autres sur la loi.

## **L'IMPACT DU CUMUL SUR L'EXPERTISE PARLEMENTAIRE**

Nos résultats ne concluent jusqu'ici qu'à une différence d'intensité du travail entre les cumulards et les autres. Il faut néanmoins essayer d'aller au-delà et étudier le contenu des interventions de nos parlementaires. Cela nous permettrait de tester l'hypothèse suivant laquelle les députés cumulards ont une expertise particulière, à même de compenser ou d'aggraver la perte

d'efficacité parlementaire liée à une quantité de travail moins importante à l'Assemblée<sup>1</sup>.

### ***Les cumulards, indépendants des partis ?***

On peut en particulier avancer une hypothèse selon laquelle le mandat local des députés cumulards leur donne de l'indépendance par rapport aux appareils partisans lorsqu'il s'agit de soutenir ou non une politique particulière. Il se trouve que nous pouvons précisément mesurer cette caractéristique à l'Assemblée pour chaque député puisque, depuis fin 1993, les votes en scrutin public qui vont contre le vote du groupe parlementaire d'appartenance sont rendus publics de manière nominative en annexe du *Journal officiel*. Le nombre de fois où un député s'oppose à son groupe constitue ainsi une bonne indication de sa volonté d'indépendance<sup>2</sup>. Un tel indicateur n'a toutefois de véritable sens qu'au sein de groupes bien structurés et nombreux. C'est pourquoi nous étudions dans le tableau II le comportement de vote aux scrutins de l'Assemblée tenus depuis 1997 dans le seul sous-échantillon des députés des groupes PS et RPR, puis UMP, traditionnellement reconnus comme imposant une forte discipline sur leurs membres<sup>3</sup>.

Il ne se dégage aucune différence significative de dissidence suivant les mandats locaux détenus. On ne constate d'ailleurs pas non plus de différence pour les scrutins où la dissidence pourrait avoir plus d'écho, soit parce que le scrutin se joue à quelques voix près, soit parce que l'enjeu du scrutin est suffisamment important pour justifier le vote de plus des trois quarts des députés. À l'évidence, le cumul n'est donc pas dans

1. Par souci de brièveté, nous ne montrons pas dans cette partie les résultats d'analyses statistiques plus poussées car les conclusions en sont quasi identiques à ce qui suit.

2. N. Sauger, dans « Party discipline and coalition management in the French parliament », réalise une analyse similaire mais uniquement pour le cas de la législature 2002-2007.

3. Cf. J.-C. Masclat, *Un député : pour quoi faire ?*.

les murs de l'Assemblée l'arme « antipartis » que de nombreux députés dépeignent<sup>1</sup>.

**Tableau 11 – Les députés qui cumulent ne sont pas moins dépendants des partis lors du vote des lois.**

	Pas de mandat local	Différence « Petit mandat local » – « Pas de mandat local »	Différence « Moyen mandat local » – « Pas de mandat local »	Différence « Gros mandat local » – « Pas de mandat local »
Nombre de votes dissidents par an	0,71	0,04 (0,07)	0,05 (0,09)	0,02 (0,10)
Nombre de votes dissidents dans un scrutin serré	0,18	0,06 (0,04)	0,06 (0,04)	0,06 (0,05)
Nombre de votes dissidents dans un scrutin important	0,25	0,05 (0,04)	0,08 (0,05)	0,08 (0,05)
Nombre d'observations	297	551	227	226

Le tableau se lit de la manière suivante : en moyenne, les députés qui n'ont pas de mandat local votent aux scrutins publics contre leur groupe 0,71 fois par an ; les députés qui détiennent un gros mandat local ont voté ainsi 0,02 fois supplémentaires par an par rapport à ces derniers. Les données sont calculées pour l'ensemble des députés élus en début de législature, ayant siégé plus d'un an à l'Assemblée et issus des partis RPR, UMP et PS. Les gros mandats locaux sont ceux de maire d'une ville de plus de 30 000 habitants et de président d'exécutif territorial. Les moyens mandats sont ceux de maire d'une ville entre 9 000 et 30 000 habitants ou d'une ville chef-lieu de circonscription. Les petits mandats locaux sont ceux de maire d'une petite ville et de simple conseiller territorial. Un scrutin serré se joue par moins de 20 points de pourcentage des voix exprimées. Un scrutin important rassemble plus des trois quarts des députés pour aller voter. Les données portent sur la période 1997-2011.

Sources : site de l'Assemblée nationale, ministère de l'Intérieur. Écarts-type entre parenthèses. \*\* :  $p < 0.01$  \* :  $p < 0.05$

1. Cf. l'analyse des débats parlementaires sur le cumul par R. Lefebvre, « Rapprocher l'élu et le citoyen. La "proximité" dans le débat sur la limitation du cumul des mandats (1998-2000) ».

### ***Les cumulards, représentants des collectivités locales***

On peut néanmoins s'attendre à ce que les députés qui ont des mandats locaux accordent une importance particulière aux nombreux sujets qui touchent aux collectivités locales lorsqu'ils sont traités au Parlement.

Pour le vérifier, il faut pouvoir identifier les lois en discussion qui concernent les collectivités locales. Dans ce but, nous avons trié parmi l'ensemble des lois discutées depuis 1988 celles dont le sujet concerne au premier chef les collectivités territoriales et leurs élus : organisation des pouvoirs locaux, droit électoral, fonction publique, transferts de compétence, impôts locaux, dotations budgétaires, marchés publics, justice administrative, politique de la ville et aménagement du territoire. Depuis 1988, 148 lois ayant ainsi largement trait aux collectivités locales ont été discutées à l'Assemblée, en dehors des lois de finances, soit un peu plus de 7 % de l'ensemble. Ces lois sont toutefois plus discutées que la moyenne : 23 % de l'ensemble des séances publiques ont à l'ordre du jour la discussion d'une loi intéressant les collectivités locales (en incluant les séances de discussion de la loi de finances qui portent sur ces entités), ce qui équivaut au nombre de séances dédiées aux finances publiques.

Comment, à partir de cela, définir l'expertise d'un député, les sujets sur lesquels il est le plus capable d'avoir une influence ? Nous proposons d'abord d'analyser la participation d'un député comme rapporteur à l'élaboration des lois qui touchent les collectivités locales. Nous incluons ici les rapporteurs spéciaux et pour avis des parties de la loi de finances dédiées aux collectivités locales. Ce sont toutefois là des événements rares (199 rapports sur 24 années), et les estimations de l'impact du cumul sur le nombre de rapports réalisés sur ces thèmes sont donc vouées à être imprécises.

Une autre approche consiste à compter le nombre d'interventions en séance de chaque député durant les jours où une loi concernant les collectivités locales est discutée. À partir de cela, deux concepts peuvent être dégagés : celui d'expertise absolue, où l'on compare le nombre absolu

d'interventions sur les collectivités locales faites par chaque député, et celui d'expertise relative, où l'on compare la part des interventions dédiées aux collectivités pour chaque député. La distinction est d'importance car, comme nous l'avons vu, les députés qui cumulent participent dans l'ensemble beaucoup moins aux séances, si bien qu'un député cumulaire peut ne pas intervenir plus qu'un député sans mandat local lorsque les collectivités territoriales sont en discussion tout en y dédiant une part bien plus importante de son temps passé à l'Assemblée.

Dans le tableau 12, nous montrons les niveaux de chacun des indicateurs que nous avons mentionnés en fonction du portefeuille de mandats locaux détenus.

Ils indiquent l'attention particulière accordée par les cumulards aux sujets qui touchent les collectivités locales. Les rapports de lois ou de sections de loi de finances concernant ces entités leur sont ainsi significativement plus souvent attribués. C'est notamment vrai pour ce qui concerne les rapporteurs spéciaux et pour avis de la loi de finances spécialisés dans les collectivités locales : depuis 1988, jamais un seul député sans mandat local n'en a eu l'attribution ! Cela se retrouve dans l'analyse des interventions des députés : ceux qui sont élus locaux font bien moins souvent partie des plus actifs en séance, sauf lorsqu'il s'agit de sujets concernant les collectivités locales. Tant et si bien que la part du temps de séance individuel consacré aux collectivités locales est presque 40 % plus importante chez les députés disposant d'un gros mandat local que chez ceux qui n'ont pas de mandat local.

Il est bien entendu difficile ici de distinguer ce qui relève d'une spécialisation bienvenue sur les sujets dont le député a une connaissance de première main, et ce qui relève d'une pure et simple prise du pouvoir sur l'Assemblée par les élus locaux qui leur permet de déterminer eux-mêmes les règles de gouvernance et les attributions des collectivités qu'ils dirigent. Il faudrait pour cela connaître précisément le sens, bienveillant ou non, vers lequel vont les interventions des cumulards à propos des collectivités locales. Cela est toutefois très difficile à juger, et les éléments que nous

venons d'exposer suffiraient dans beaucoup d'autres pays que la France à conclure à une situation de conflit d'intérêts !

**TABEAU 12 – Les députés cumulards sont des spécialistes des collectivités locales au Parlement.**

	Pas de mandat local	Différence « Petit mandat local » – « Pas de mandat local »	Différence « Moyen mandat local » – « Pas de mandat local »	Différence « Gros mandat local » – « Pas de mandat local »
Nombre de rapports par an sur les collectivités locales	0,0087	0,0076 (0,0042)	0,007 (0,005)	0,0129* (0,0059)
Probabilité d'être parmi les 10 % les plus actifs sur les collectivités	0,1007	0,004 (0,0154)	-0,0107 (0,0190)	0,0045 (0,0187)
Probabilité d'être parmi les 10 % les plus actifs sur les autres sujets	0,128	-0,0293 (0,0157)	-0,0185 (0,0209)	-0,0599** (0,0184)
Part des interventions faites sur les collectivités locales (%)	12,81	0,9 (0,77)	1,95 (1,00)	4,90** (1,05)

Le tableau se lit de la manière suivante : en moyenne, les députés qui n'ont pas de mandat local rapportent 0,0077 loi sur les collectivités locales par an ; les députés qui détiennent un gros mandat local en rapportent 0,0134 de plus par an. Les données sont calculées pour l'ensemble des députés élus en début de législature et ayant siégé plus d'un an à l'Assemblée. Les gros mandats locaux sont ceux de maire d'une ville de plus de 30 000 habitants et de président d'exécutif territorial. Les moyens mandats sont ceux de maire d'une ville entre 9 000 et 30 000 habitants ou d'une ville chef-lieu de circonscription. Les interventions prises en comptes sont celles en séance publique durant une séance incluant une loi sur les collectivités locales. Les données portent sur la période 1988-2011.

Sources : site de l'Assemblée nationale, ministère de l'Intérieur. Écarts-type entre parenthèses \*\* :  $p < 0.01$  \* :  $p < 0.05$ .

Après ce tour d'horizon, de nombreuses intuitions sur l'impact du cumul au Parlement sont confirmées : les députés sans mandat local sont bien plus présents et actifs au palais Bourbon que les autres, et c'est encore plus vrai lorsqu'ils ne cherchent pas à obtenir un mandat local en cours de législature. C'est bien un problème de temps : ce sont les députés qui disposent des responsabilités locales les plus importantes en termes de population gérée qui sont le moins actifs à l'Assemblée. Les ordres de grandeur, de l'ordre de 25 % de participation agrégée supplémentaire si le cumul n'existait pas, sont sensiblement les mêmes pour toutes les formes d'activité, sauf pour celles dont il est établi soit qu'elles sont très rentables électoralement, soit qu'elles reflètent un fort investissement de terrain des députés. Le cumul est d'autant plus coûteux pour notre Parlement qu'il ne s'accompagne pas d'une plus grande indépendance à l'égard des partis dans les votes à l'Assemblée et qu'il fait pratiquement des députés de simples représentants des collectivités locales. Assurément, de tels résultats appellent une réflexion sur les raisons de la persistance du cumul en dépit de son coût parlementaire ainsi que sur les actions à prendre ou à ne pas prendre contre ce phénomène.



### 3. Pourquoi le cumul ?

Comment comprendre que les électeurs choisissent tant de maires comme député compte tenu de l'effet particulièrement néfaste que cela a sur l'activité parlementaire ? Nous avons d'ores et déjà mis le doigt sur l'un des ressorts de ce paradoxe : les députés qui cumulent réduisent d'abord leur participation aux activités auxquelles leur circonscription est le moins sensible. Cela ne constitue toutefois pas un argument positif pour choisir un élu local comme député, et ne permet donc pas d'expliquer la si forte fréquence du cumul dans notre pays. Pour ce faire, il faut tenter de comprendre les ressorts de la compétition électorale en France et le rôle qu'y joue le cumul.

Cette pratique est en effet susceptible de remplir deux fonctions au moment des élections législatives : elle peut être un atout électoral en soi, tout comme elle peut être le moyen d'attirer les meilleurs hommes politiques. Pour distinguer ces différentes hypothèses, nous proposerons une analyse empirique des élections municipales et législatives tenues depuis 1988.

#### **LES ATOUTS ÉLECTORAUX PROPRES AU CUMUL**

L'accumulation des mandats par le même individu peut donner un avantage électoral pour deux raisons bien différentes. Soit elle permet de faire valoir une réelle complémentarité des fonctions, soit elle est un moyen d'éteindre toute contestation du pouvoir détenu par le cumulard.

#### ***Parlementaire et élu local : des fonctions complémentaires ?***

On a ainsi coutume de dire que les élus locaux accomplissent mieux leur mission lorsqu'ils sont aussi parlementaires. La tradition napoléonienne veut en effet que les élus locaux se situent en position d'infériorité officielle par rapport aux représentants de l'administration d'État sur le territoire,

et en particulier les préfets dont ils sont sous la tutelle concernant leurs opérations d'investissement et de financement.

La décentralisation a considérablement réduit le pouvoir de contrôle des préfets et organisé des transferts de ressources transparents mais massifs de l'État vers les collectivités. Toujours est-il que, dans la période qui a précédé, le mandat de député apportait aux élus locaux un pouvoir de négociation plus important avec les préfets<sup>1</sup>. Un député candidat aux élections municipales offrait donc de meilleures garanties pour l'aboutissement de projets jugés utiles par les électeurs.

Depuis 1983, la dépendance des collectivités locales à l'État central n'a néanmoins pas disparu ; elle a simplement changé de nature. Les collectivités locales voient toujours la majeure partie de leurs recettes venir des dotations de l'État, et les principes de leur fiscalité sont fixés par la loi de finances nationale. Par ailleurs, les règles de gestion des collectivités locales sont encore aujourd'hui très uniformes et fixées par les lois nationales, même si un timide droit à l'expérimentation a été voté dans les années 2000. Plutôt que de se mettre en contact informel avec les représentants de l'État, les élus locaux sont donc aujourd'hui incités à exercer un fort pouvoir de *lobbying* législatif, symbolisé par l'action de l'Association des maires de France. Or, à l'évidence, ce *lobbying* est plus efficace si une grande partie des députés sont aussi élus locaux, comme nous l'avons déjà montré dans notre analyse de l'activité parlementaire.

En comparaison, les avantages du cumul avec un mandat local pour un député sont assez imprécis lorsqu'ils sont invoqués devant les électeurs. On insiste ainsi souvent sur l'idée que la fonction d'élu local donne au député

---

1. Voir M. Crozier, « Tirer plusieurs ficelles à la fois », *Le Monde*, 22 novembre 1985 ; mais aussi P. Grémion, *Le Pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*.

un poste privilégié d'observateur de la vie quotidienne des Français<sup>1</sup>. Cela est particulièrement évoqué dans le cas des maires car ces derniers sont naturellement sollicités par la population sur des sujets très variés : l'école, la sécurité, le logement, etc. Or sur tous ces thèmes, des contenus politiques nationaux et locaux sont entremêlés, ce qui peut faire des maires des députés mieux informés des réalités du pays.

Il est toutefois permis de douter de cet avantage pour la simple raison qu'une mairie ne consiste le plus souvent pas en un face-à-face direct entre un maire et ses électeurs. Pour connaître la réalité du « terrain », il lui faut aussi souvent passer par des intermédiaires, surtout s'il s'agit d'une commune de grande taille. Par ailleurs, la fonction de maire ne donne à voir qu'une information localisée sans qu'elle soit forcément remise dans un contexte plus général. Il n'est donc pas possible de distinguer *a priori* la qualité des informations collectées par un député-maire de celles collectées par un député sans mandat local.

Les défenseurs du cumul ont également recours à un argument moins discutable selon lequel un député-maire dispose de plus de moyens d'investigation pour étudier une loi, contrôler le gouvernement ou faire remonter les demandes des électeurs. En effet, un député français sans mandat ne reçoit le financement nécessaire que pour l'emploi de trois assistants à plein-temps, et ce seulement depuis 1976, quand un maire de grande ville ou un président de conseil général sont à la tête d'effectifs et de ressources techniques de nature à égaler celle de certains ministères. Si tout cela était vrai néanmoins, ceci se vérifierait au Parlement, au moins dans certains domaines ; or notre analyse empirique de l'activité à l'Assemblée nationale n'a conclu qu'à un effet négatif ou inexistant du cumul suivant les rôles considérés.

---

1. De nombreuses citations allant dans ce sens peuvent être trouvées dans l'analyse des débats parlementaires sur la loi sur le cumul des mandats votée en 2000 faite par R. Lefebvre dans : « Rapprocher l'élu et le citoyen. La "proximité" dans le débat sur la limitation du cumul des mandats (1998-2000) ».

### ***Le cumul, un système féodal ?***

Si ce n'est pas du côté des complémentarités réelles entre les mandats que l'on peut attendre une explication du cumul, peut-être vaut-il mieux alors se tourner vers une hypothèse populaire parmi les opposants à cette pratique<sup>1</sup> : la stratégie du cumul permettrait à un petit nombre d'hommes politiques d'accaparer les postes et d'empêcher ainsi la contestation de leur pouvoir par des individus plus compétents. Un tel phénomène serait symbolisé par l'emploi régulier par les commentateurs politiques du terme de « fief » lorsqu'il s'agit de décrire un territoire dont l'ensemble des fonctions politiques sont monopolisées par un seul individu.

Comment une situation « féodale » de fait peut-elle s'auto-entretenir ? Il est d'abord bien connu que, dans tous les systèmes politiques où le sortant peut se représenter, l'élu en place dispose de ressources importantes lui permettant de dissuader par des menaces l'entrée d'adversaires politiques crédibles : de telles menaces peuvent prendre la forme d'une campagne électorale intense ou de la fourniture de cadeaux électoraux<sup>2</sup>. Cette capacité de dissuasion est toutefois renforcée dans le cas du cumul. D'une part, les coûts d'entrée sur le marché politique sont plus élevés car il n'est alors plus possible pour un adversaire de faire ses preuves à l'occasion d'un premier mandat de moindre importance. D'autre part, les ressources à la disposition du sortant pour exercer une stratégie de dissuasion sont plus importantes lorsque cet élu dispose de plusieurs mandats.

1. Notamment parmi les chercheurs en sciences politiques, tel Y. Mény, *La Corruption de la République*.

2. Un répertoire de l'ensemble des ressources disponibles aux sortants peut être trouvé dans G. Cox et J. Katz (« Why did the incumbency advantage in US House elections grow ? ») pour le cas américain. Dans le cas français, on peut aussi consulter la contribution d'A. Froment-Meurice intitulée : « Comment faire de sa mairie un fief ? ».

Certaines analyses empiriques<sup>1</sup> semblent donner du crédit à cette hypothèse en constatant la faiblesse relative des campagnes menées par les opposants aux cumulards lors des législatives. De tels résultats sont toutefois difficiles à interpréter : il est fort probable que les autres candidats mobilisent moins de moyens non pas parce que leurs poches sont vides mais parce qu'eux-mêmes ou leur parti estiment leurs chances de gagner assez faibles face à un candidat populaire.

En réalité, il est difficile de croire qu'un grand parti national soit incapable d'acheminer les fonds nécessaires dans une circonscription si le candidat cumulard de l'autre parti est connu pour être de piètre qualité par rapport au candidat « maison ». Ce serait plutôt au moment d'obtenir l'investiture du parti que l'élu cumulard peut exercer des menaces sur les autres candidats lors de primaires officieuses ou officielles : en proposant de nombreux postes aux militants du parti ou en détournant de l'argent de la collectivité locale vers les fonds du parti, l'élu dispose en effet des moyens pour l'emporter facilement sur un membre du même parti qui ne disposerait que de ses propres ressources. C'est plutôt en ce sens que l'on peut parler d'un cumul féodal.

## **LE CUMUL MET EN VALEUR LE PERSONNEL POLITIQUE**

Est-il toutefois vraiment nécessaire que le cumul apporte des voix par lui-même, de manière juste ou non, si l'on veut comprendre l'omniprésence de cette pratique ? N'est-il pas tout aussi plausible que les hommes politiques cumulent surtout lorsqu'ils sont particulièrement charismatiques ou lorsque le reste du personnel politique local est de piètre qualité ?

---

1. Notamment A. François, « Testing the "Baobab tree" hypothesis : the cumul des mandats as a way of obtaining more political resources and limiting electoral competition ».

Il est en effet difficilement contestable que, comme pour toutes les fonctions de prise de décision, tous les individus ne sont pas également compétents pour faire de la politique. C'est le motif même de la démocratie représentative. Comme ce talent individuel est d'autant plus profitable qu'il est affecté à des tâches importantes, il est naturel que l'on cherche à pousser les meilleurs en haut de la pyramide des fonctions politiques. Le problème est qu'au Parlement français et ailleurs, l'esprit constitutionnel fixe la division des postes politiques selon des considérations qui ne prennent pas seulement en compte la diversité des talents individuels à chaque poste : nos 577 députés sont en principe égaux en droits et en devoirs, alors même que certains sont plus doués que d'autres.

En théorie, l'organisation du travail législatif et les partis sont là pour parer à ce problème. Dans le premier cas, il s'agit de permettre aux hommes politiques les plus talentueux d'avoir plus de poids dans la production des lois et le contrôle du gouvernement, *via* par exemple des positions privilégiées au sein des commissions législatives. Le Congrès américain en est un parfait exemple. Dans le second cas, c'est le parti qui « collectivise » les mandats individuels obtenus en son nom, puis réorganise officiellement le travail de production législative en donnant plus de poids aux hommes et aux femmes les plus talentueux. La Chambre des communes au Royaume-Uni représente bien ce type de fonctionnement. Par ailleurs, en contrepartie d'une charge de travail plus importante, ces talents doivent pouvoir être récompensés soit par la perspective d'une progression de carrière (par exemple, une potentielle entrée au gouvernement), soit par le simple prestige que lui confèrent de plus importantes responsabilités.

On peut comprendre que si aucun de ces mécanismes n'est à l'œuvre de manière efficace, les hommes politiques qui disposent de talents importants mais peu utilisés soient susceptibles soit de quitter la vie politique, soit de vouloir accroître par eux-mêmes l'étendue de leurs pouvoirs. Le cumul des mandats constitue ainsi un dérivatif pour les individus les plus

talentueux, pourvu que les électeurs valident leur talent et leur capacité à gérer les mandats simultanément, ce qui n'arrive que lorsque les autres candidats sont significativement moins attractifs. Quoique séduisante et implicitement admise par la plupart de nos députés, cette hypothèse requiert d'expliquer pourquoi le problème se pose de manière aussi aiguë en France.

### ***La faiblesse du Parlement français***

Tout d'abord, l'organisation du travail législatif est particulièrement peu flexible en France, faiblesse voulue par les auteurs de la V<sup>e</sup> République. L'essentiel du travail se fait dans un nombre très limité de commissions permanentes (six jusqu'en 2009, huit depuis) et il n'est possible d'être membre que d'une seule commission à la fois. Le pouvoir de ces commissions est par ailleurs très précisément contraint par la Constitution. Par exemple, la discussion en séance publique doit partir du texte initial proposé par le gouvernement et non de celui qui est amendé par les commissions, et ce pour l'ensemble des lois jusqu'à la réforme constitutionnelle de 2008, pour les lois de finances et les lois constitutionnelles depuis lors. Le pouvoir des commissions d'enquête est lui aussi très limité puisqu'il ne peut se saisir que de sujets qui ne font pas l'objet d'une procédure judiciaire.

Ceci entraîne un véritable nivellement par le bas dans le travail que peuvent réaliser les députés. Aux États-Unis, ces limites sont bien moins importantes, et force est de constater que cela permet aux représentants les plus actifs d'avoir une influence plus forte en augmentant le nombre de commissions dont ils sont membres ou en contribuant à la création de commissions d'enquête aux sujets et aux pouvoirs étendus. Notons enfin que cette faiblesse n'a pas toujours existé en France et que c'est justement le passage à la V<sup>e</sup> République qui est concomitant avec la généralisation du cumul des mandats en France.

### ***Un appareil partisan peu structuré***

Même si les groupes parlementaires ne sont pas en France si faibles qu'on le pense<sup>1</sup>, il y a aussi une réticence à laisser les partis organiser totalement la distribution des tâches au Parlement, contrairement à ce qui se passe par exemple en Angleterre. Il n'est pas dans nos objectifs d'analyser ici en détail une telle réticence. Tout juste peut-on noter que l'implication des Français au sein des partis est parmi les plus faibles en Europe : d'après P. Mair et I. van Biezen<sup>2</sup>, le taux d'adhésion aux partis politiques des électeurs français est le plus bas, autour de 1,5 % contre une moyenne européenne d'environ 5 %.

Cette faiblesse n'en est pas forcément une lorsqu'il s'agit de constituer un programme politique, tant un travail objectif d'expertise est ici nécessaire. En revanche, lorsqu'il s'agit de répartir les tâches entre les différents individus, un travail nécessairement subjectif et potentiellement manipulable par un petit nombre de gens, on peut penser à juste titre que l'absence de légitimation suffisante par la base empêche nos partis d'imposer une répartition du travail trop stricte aux hommes politiques, et en particulier aux parlementaires. En l'absence d'une telle organisation du travail, il devient en retour difficile d'attribuer des responsabilités beaucoup plus importantes à certains de nos députés plutôt qu'à d'autres, ce qui fait encore une fois du cumul des mandats une forme d'échappatoire.

### ***Une faible offre locale de candidats de qualité***

Dans de nombreux cas, les parlementaires disent se présenter aux élections locales parce que les autres candidats envisagés par leur parti sont de trop faible envergure. On peut citer par exemple le député Jérôme

1. Cf. J.-M. Belorgey, *Le Parlement à refaire*.

2. P. Mair et I. van Biezen, « Party membership in twenty European democracies, 1980-2000 ».

Cahuzac, qui raconte comment il est devenu conseiller général puis maire de Villeneuve-sur-Lot, une ville de 23 000 habitants :

« Toi seul peux gagner », me disaient les membres de la section locale [du parti] [...] il devient difficile de donner l'impression de se défausser dans un tel contexte<sup>1</sup>.

Contrairement aux arguments précédents suivant lesquels c'est parce que le travail législatif individuel n'est pas assez récompensé que les députés demandent des mandats locaux, nous pouvons voir ici que ce peut être aussi parce qu'il y a trop peu d'hommes politiques du calibre du député en place, ou d'un calibre légèrement inférieur, qu'il existe une forte demande de la communauté locale pour le seul individu à même de gérer la ville avec talent, et malgré un agenda chargé – le député.

Cela peut être d'autant plus vrai que, comme nous l'avons déjà évoqué, le poste de maire requiert en France des compétences de mise en relation avec l'État central et les débats nationaux, et il est donc fréquent que le meilleur pour remplir la fonction de député et le meilleur pour remplir la fonction de maire soient la même et unique personne.

En définitive, même s'il n'existe pas de valeur ajoutée intrinsèque au cumul, l'hétérogénéité du personnel politique au niveau local peut ainsi faire émerger une demande de cumulards de la part de la population, tandis que l'absence de mise en valeur du talent individuel à l'Assemblée peut engendrer une offre de cumulards. Cette approche « libérale » de l'espace politique explique comment les électeurs peuvent considérer que le cumul a une valeur nulle ou négative à *qualité du candidat égale*, tout en élisant malgré tout des cumulards lorsque ces derniers se révèlent disposer *par eux-mêmes* d'une plus grande compétence ou d'un plus grand charisme.

---

1. C. Bernard et D. Jourdain-Menninger, *Pourquoi il faut en finir avec le cumul*, p. 34

## LE CUMUL DONNE-T-IL RÉELLEMENT UN AVANTAGE ÉLECTORAL ?

L'approche « libérale » du cumul et l'explication « féodale » ont des conséquences bien différentes en termes normatifs : une régulation par la loi s'impose d'office dans le second cas mais pas dans le premier. Il existe néanmoins une stratégie empirique très simple pour distinguer ces deux hypothèses. En effet, dans le premier cas le cumul peut exister en dépit d'une absence de bénéfice électoral du cumul par lui-même, tandis que la seconde théorie nécessite que l'obtention d'un mandat local ait par elle-même un effet positif sur les probabilités de candidature et de victoire aux législatives suivantes.

À en croire la plupart du personnel politique et des commentateurs de la vie politique française, on ferait face de ce point de vue à une évidence : le cumul fait gagner les élections, le rendant ainsi, selon les dires de Guy Carcassonne<sup>1</sup>, « politiquement obligatoire tant qu'il n'est pas juridiquement interdit ». Cela conduit aussi les « pro-cumul », et notamment les députés eux-mêmes, à penser que les électeurs apprécient le cumul des mandats en soi, et ce en dépit des contraintes qu'il pourrait imposer au personnel politique. Le constat empirique qui est ainsi fait mène à une impasse idéologique et au *statu quo*. En réalité, ce constat-même d'un gain électoral du cumul relève d'une analyse trop grossière du résultat des élections.

### ***Une méthode pour éviter la grande méprise sur le cumul***

Pour estimer le gain électoral qu'il peut y avoir à cumuler, on pense en effet souvent qu'il suffit de comparer le destin « moyen » aux législatives des individus préalablement élus pour un mandat local au destin « moyen » de ceux qui ne le sont pas. Une telle comparaison souffre pourtant d'une

---

1. *Le Monde*, 3 mai 2010 et G. Carcassonne, « Dix constitutionnalistes répondent à deux questions concernant le cumul des mandats ».

erreur majeure d'interprétation dont nous nous proposons de réduire la portée ici.

Le problème est le suivant : les cumulards aux législatives n'ont, par définition, pas été choisis de manière aléatoire ; ils ont déjà été élus par le passé, le plus souvent, comme nous l'avons vu, par une population similaire à celle de la circonscription et qui doit se décider à voter de nouveau ou non pour eux au moment des législatives. Ainsi, les mêmes raisons qui ont amené les électeurs à élire un homme ou une femme maire, comme son charisme, sa compétence, son accord avec l'esprit du moment, peuvent amener ces électeurs à le ou la choisir une nouvelle fois lors des législatives. Dans ce raisonnement, qui tient précisément de l'approche « libérale » du cumul, ce n'est donc pas l'accumulation de mandats que les électeurs apprécient mais la personne elle-même. Dans ces conditions, il est très probable que l'estimation naïve de la prime au cumul qui est faite par la plupart des analystes politiques surestime son effet<sup>1</sup>.

Pour estimer de manière causale l'impact du cumul, il faudrait donc idéalement pouvoir comparer des candidats aux élections législatives pour lesquels le mandat de maire a été alloué de manière aléatoire. Mais alors même que les expériences contrôlées sont déjà difficiles à réaliser dans le domaine économique, il paraît impossible de mener de telles expériences dans le domaine politique !

Toutefois, il existe bien une part d'arbitraire importante dans la façon dont sont désignés certains élus, en particulier dans un pays comme la France où la plupart des scrutins fonctionnent avec un système majoritaire. Le seuil de la désignation y est en effet conçu de manière stricte : il suffit d'avoir une voix de plus que le deuxième candidat pour être élu. Or le résultat d'une élection n'est pas intégralement déterminé par les qualités

---

1. Pareil problème existe d'ailleurs aussi lorsqu'il s'agit de mesurer une prime au sortant, cf. D. Lee, « Randomized experiments from non-random selection in US House elections ».

intrinsèques des candidats. Pour ne donner qu'un exemple de l'importance de la part aléatoire d'un résultat électoral, on peut citer le fait que, dans de très nombreux cas, les électeurs inscrits ne se décident à aller voter et à choisir leur candidat que dans les derniers jours voire les dernières heures. En conséquence, les candidats qui ont gagné de peu ou perdu de peu une élection, par exemple avec un score entre 48 et 52 %, auraient en réalité tout aussi bien pu se trouver de l'autre côté, car la décision d'aller voter ou de voter pour un candidat ou l'autre demeure aléatoire lorsqu'elle concerne un nombre d'électeurs très faible mais décisif. Cela rend les candidats arrivés proches du seuil majoritaire très comparables, à ceci près que certains vont accéder au mandat de maire et d'autres pas.

On peut donc considérer que la désignation des titulaires d'un mandat de maire n'est véritablement aléatoire que dans le sous-échantillon des candidats gagnant ou perdant une élection municipale jouée sur un écart de voix faible<sup>1</sup>. Notre méthode consistera alors à ne considérer comme un effet causal de l'obtention d'un mandat local que la différence de destin aux législatives entre ceux qui perdent une élection municipale serrée et ceux qui la gagnent.

Pour qu'une telle analyse ait du sens, il faut qu'il y ait un nombre suffisamment important d'élections serrées dans notre pays.

Le tableau 13 montre qu'en France, le vainqueur d'une municipale dans une ville de plus de 9 000 habitants ou chef-lieu de circonscription gagne avec une marge d'avance de moins de 10 points de pourcentage des suffrages exprimés dans environ un tiers des cas, ce qui correspond à près de 900 élections dans notre échantillon. En pratique, cette taille d'échantillon se révèle largement suffisante pour pouvoir éventuellement rejeter l'hypothèse d'un effet très important de la détention d'un mandat de maire au moment des législatives.

---

1. Cette conception des élections serrées comme des expériences naturelles a été introduite par D. Lee, *ibid.*

**Tableau 13 – Dans les villes moyennes ou grandes, les élections municipales serrées sont très fréquentes.**

Marge $m$ de victoire aux élections municipales (en % des suffrages exprimés)	Nombre d'élections	Proportion des élections
Ensemble de l'échantillon ( $m < \infty$ )	2 909	100 %
$m \leq 50$	1 985	68,2 %
$m \leq 20$	1 477	50,8 %
$m \leq 10$	890	30,6 %
$m \leq 4$	395	13,6 %

Les chiffres se lisent de la manière suivante : dans 890 élections municipales tenues entre 1989 et 2001, le vainqueur avait moins de 10 points d'avance par rapport au second mieux placé. Une marge de victoire est considérée comme infinie lorsque le candidat a gagné dès le premier tour en présence de plus de deux candidats. Seules les villes de plus de 9 000 habitants et/ou chef-lieux d'une circonscription législative en France métropolitaine sont prises en compte.

Source : ministère de l'Intérieur.

Restent les questions du choix des candidats à suivre d'une élection à l'autre et de la mesure de destin électoral qu'il convient d'adopter. De ce point de vue, les analyses les plus simples de l'impact électoral du cumul étudient l'impact de la détention d'un mandat local sur le seul « score » électoral des hommes et femmes politiques qui se présentent aux législatives<sup>1</sup>. L'hypothèse implicite qui est faite est que la décision de candidature à ces élections ne dépend aucunement des chances espérées de victoire, ce qui est pour le moins discutable. Le seul moyen d'éviter un tel biais de sélection est d'étudier le destin aux législatives de l'ensemble des individus qui se présentent comme tête de liste aux municipales.

1. C'est le cas notamment de M. Foucault, « How useful is the cumul des mandats for being re-elected ? Empirical evidence from the 1997 French legislative elections ».

Cela a l'inconvénient apparent que l'on ne peut mesurer un « score » individuel aux législatives que pour ceux qui s'y présentent. Les deux seules variables que nous pouvons collecter pour tous les candidats sont en effet binaires : le candidat aux municipales se présente-t-il aux élections législatives suivantes ? le candidat est-il élu lors de ces élections ? Il faut néanmoins désacraliser l'analyse des résultats électoraux en fonction du nombre de voix obtenues. Dans un scrutin majoritaire, la seule chose qui compte est d'avoir plus de voix que l'adversaire, et il n'est pas rare de voir des électeurs et des candidats se démobiliser s'ils savent que l'élection est déjà jouée. On ne peut donc pas faire du nombre de voix obtenues une mesure continue de la popularité ou de l'efficacité d'un homme politique en campagne. Ce type d'erreur de mesure conduit *in fine* à minorer l'effet réel du cumul, en confondant son impact lorsqu'il permet de passer de 45 à 55 % des voix et lorsqu'il fait passer de 55 à 65 % des voix. La mesure binaire que nous choisissons (victoire vs. défaite) considère au contraire le second cas comme infiniment moins pertinent que le premier. Notons enfin qu'une telle question ne se pose pas pour l'analyse des candidatures aux législatives, puisqu'il n'y a en général en France pas d'élections primaires organisées pour les investitures aux législatives, et donc pas de « score » observable.

### ***Quel effet du cumul mesure-t-on aux législatives ?***

Bien que reposant sur une analyse fine des problèmes posés par les études existantes, notre méthode peut se résumer par un simple tableau et quelques graphiques. Le tableau 14 fait ainsi figurer les probabilités de candidature et de victoire aux législatives des têtes de liste aux élections municipales précédentes, suivant qu'elles ont gagné ou perdu l'élection municipale, et en fonction du caractère serré ou non de l'élection municipale.

Les colonnes (1) et (5) correspondent à l'image du mandat local comme tremplin : lorsque l'on considère l'ensemble des élections municipales, devenir maire semble augmenter la probabilité d'être élu député

**Tableau 14 – La prime au mandat de maire  
lors des législatives diminue à mesure que les maires  
ont gagné leur mandat de peu.**

	Victoire dans une législative en t + 1				Candidature dans une législative en t + 1			
	Sous-échantillons				Sous-échantillons			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Marge $m$ de victoire aux élections municipa- les en t (en % des suffrages exprimés)	$ m  < \infty$	$ m  \leq 20$	$ m  \leq 10$	$ m  \leq 4$	$ m  < \infty$	$ m  \leq 20$	$ m  \leq 10$	$ m  \leq 4$
Perdant des élections municipales en t	1,8 % (0,1 %)	5,6 % (0,6%)	6,9 % (0,8%)	8,2 % (1,4%)	22,1 % (0,5%)	20,6 % (1,0%)	23,0 % (1,4%)	23,6 % (2,1%)
Gagnant des élections municipales en t	18,4 % (0,7 %)	13,4 % (0,9%)	11,6 % (1,1%)	9,7 % (1,5%)	35,4 % (0,9%)	32,2 % (1,2%)	30,6 % (1,5%)	27,0 % (2,2%)
Nombre d'observations	11 071	3 117	1 816	795	11 071	3 117	1 816	795

Les chiffres se lisent de la manière suivante : les hommes politiques perdant une élection municipale par moins de 20 points d'écart ont 5,6 % de chances de gagner une élection législative suivant les municipales. Les villes de candidature ont plus de 9 000 habitants ou sont le chef-lieu d'une circonscription législative. La marge de victoire est définie lorsqu'il y a un second tour ou lorsque le premier tour aux municipales ne comporte que deux candidats. Dans les autres cas, la marge de victoire est considérée comme infinie. Les probabilités exprimées sont inconditionnelles à une candidature à une élection législative. Les données utilisées portent sur les élections municipales des années 1989 à 2001. Écarts-types des moyennes entre parenthèses.

Source : ministère de l'Intérieur.

par la suite de plus de 16 points, et la probabilité d'être candidat aux prochaines élections législatives de plus de 13 points ! Cette prime au mandat de maire s'amenuise toutefois très largement au fur et à mesure que l'on considère des élections municipales plus serrées, au point qu'on devine que pour les élections municipales infinitésimalement serrées le fait de gagner et de devenir maire n'implique aucune prime pour les

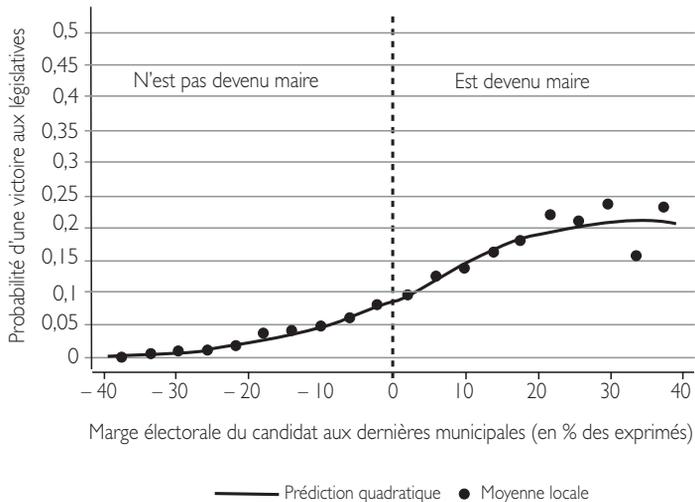
élections législatives. C'est pourtant dans ce cas uniquement que l'on peut considérer que le mandat de maire échoit à un individu par chance et non par mérite.

Pour vérifier cette intuition, il est utile de tracer sur un graphique l'évolution de la probabilité de victoire aux législatives en fonction du score réalisé aux municipales précédentes, comme cela est fait dans la figure 5. On n'y observe aucune discontinuité significative dans la probabilité d'être élu député lorsque le candidat atteint le score aux municipales qui lui permet de devenir maire. Au point d'abscisse 0, l'écart entre les deux *trends* est infinitésimal, avec un écart-type se situant à 2,1 points de probabilité ; autrement dit, l'impact causal d'avoir déjà un mandat de maire sur la probabilité d'être député dans le futur peut être considéré comme dérisoire avec une quasi-certitude. Un exercice similaire en prenant cette fois-ci en ordonnée la probabilité d'une candidature aux législatives, que l'on peut apprécier en figure 6, donne sensiblement le même résultat.

Il se pourrait néanmoins que l'effet d'un mandat de maire n'apparaisse que si la ville gérée est de taille suffisamment importante. Cela serait particulièrement pertinent si le cumul avait cette dimension féodale que nous avons déjà évoquée : plus la mairie est grosse, plus elle offre en effet de possibilités de dissuasion d'éventuels candidats menaçants. Pour le vérifier, nous reproduisons en figure 7 un graphique similaire à la figure 5, à ceci près que nous réduisons l'échantillon aux cas pour lesquels la ville de l'élection municipale comporte plus de 30 000 habitants. Là encore, le résultat est clair : il n'existe pas de gain électoral significatif aux législatives au fait d'être devenu maire d'une ville de plus de 30 000 habitants.

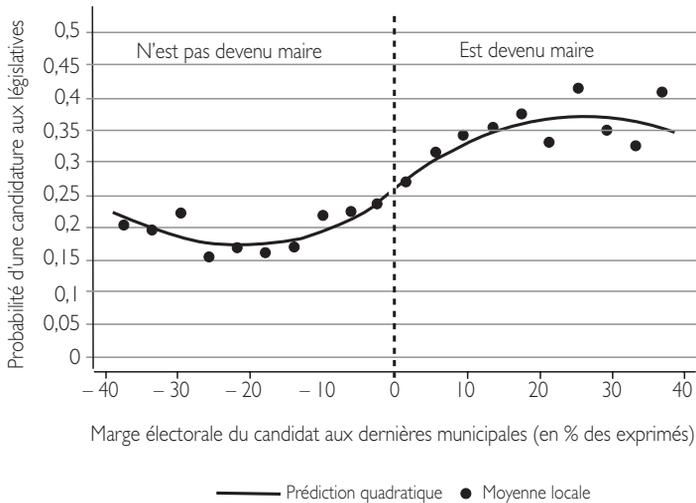
Ces graphiques permettent aussi de mieux comprendre l'erreur qui est souvent faite dans les commentaires politiques : il y a une corrélation continue et forte entre le score réalisé aux municipales et les chances aux législatives, en dehors de l'impact de l'obtention-même d'un mandat municipal. Cela s'explique par le fait que les électeurs aux deux types d'élection

sont souvent les mêmes et considèrent chaque candidat avec des critères similaires d'un type d'élection à l'autre : il y a une correspondance des profils exigés de député et de maire qui explique qu'en dépit d'une prime au cumul lui-même qui est nulle, les électeurs sont prêts à élire des cumulards lorsque ces derniers se trouvent être les plus populaires sur le « marché » politique local.



**Figure 5 – Gagner une élection municipale n'augmente pas la probabilité de devenir député.**

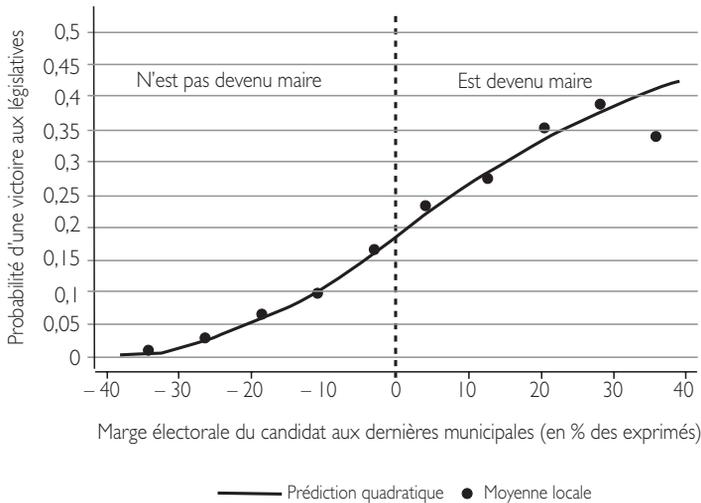
Les points de coordonnées représentent la probabilité moyenne de victoire aux élections législatives parmi les hommes politiques dont la marge électorale aux dernières élections municipales, exprimée en points de pourcentage des voix exprimées, est comprise dans un intervalle  $[x-2, x+2[$ . Par exemple, le point  $(-2; 0,09)$  se lit de la manière suivante : la probabilité moyenne de victoire aux législatives est égale à 0,09 pour les hommes politiques ayant perdu aux municipales avec un écart par rapport au gagnant situé entre 0 et 4 points de pourcentage des voix exprimées. La probabilité de victoire aux législatives est exprimée ici inconditionnellement à une candidature officielle à ces élections. Les données utilisées portent sur les élections municipales des années 1989 à 2001.



**Figure 6 – Gagner une élection municipale n’augmente pas la probabilité de devenir candidat aux législatives.**

Les points de coordonnées représentent la probabilité moyenne de candidature aux élections législatives parmi les hommes politiques dont la marge électorale aux dernières élections municipales, exprimée en points de pourcentage des voix exprimées, est comprise dans un intervalle  $[x-2, x+2[$ . Par exemple, le point  $(-2 ; 0,24)$  se lit de la manière suivante : la probabilité moyenne de candidature aux législatives est égale à 0,24 pour les hommes politiques ayant perdu aux municipales avec un écart par rapport au gagnant situé entre 0 et 4 points de pourcentage des voix exprimées. Les données utilisées portent sur les élections municipales des années 1989 à 2001.

Autrement dit, l’approche « libérale » du cumul correspond parfaitement aux données et il n’y a pas trace d’un effet anticoncurrentiel du cumul, ni au niveau des candidatures aux législatives ni au niveau des législatives elles-mêmes. Enfin, l’idée selon laquelle le cumul améliore le travail du député n’est pas confirmée puisque même les électeurs locaux semblent être totalement indifférents aux mandats locaux dont disposent les prétendants à la députation.



**Figure 7 – Gagner une élection municipale dans une grande ville n'augmente pas la probabilité de devenir député.**

Les points de coordonnées représentent la probabilité moyenne de victoire aux élections législatives parmi les hommes politiques dont la marge électorale aux dernières élections municipales, exprimée en points de pourcentage des voix exprimées, est comprise dans un intervalle  $[x-4, x+4]$ . Par exemple, le point  $(-4 ; 0,17)$  se lit de la manière suivante : la probabilité moyenne de victoire aux législatives est égale à 0,17 pour les hommes politiques ayant perdu aux municipales avec un écart par rapport au gagnant situé entre 0 et 8 points de pourcentage des voix exprimées. La probabilité de victoire aux législatives est exprimée ici inconditionnellement à une candidature officielle à ces élections. Les données utilisées portent sur les élections municipales des années 1989 à 2001. Seuls les candidats têtes de liste dans des élections municipales d'une ville de plus de 30 000 habitants sont considérés.

Si le cumul peut persister à un niveau si élevé en France malgré ses ravages parlementaires, c'est bien d'abord parce que les cumulards s'attachent à ne moins participer qu'aux activités qui ne bénéficient pas directement à leur circonscription. Toutefois, nous avons montré dans ce chapitre qu'il faut aussi un élan positif vers les élus locaux au moment des

législatives pour que le cumul puisse exister. De ce point de vue, notre analyse empirique des élections législatives et municipales depuis 1988 nous a permis de rejeter une hypothèse dite « féodale » suivant laquelle un mandat local est le complément idéal du mandat législatif parce qu'il permet de taire d'éventuels opposants lors des élections législatives ou parce qu'il enrichit le travail du député. En effet, si l'on compare le destin des hommes politiques victorieux de très peu lors d'élections municipales à celui de ceux qui sont défaits de très peu, on n'observe aucune différence significative en ce qui concerne leur carrière politique nationale. Ce que notre étude valide en revanche, c'est l'idée suivant laquelle les hommes politiques cumulent lorsqu'ils disposent d'un capital politique d'ores et déjà élevé dans leur région ; on observe en effet une corrélation très forte entre le score électoral obtenu aux municipales et les probabilités d'une future candidature aux élections législatives et d'une victoire à ces mêmes élections. Autrement dit, c'est bien une approche « libérale » de l'espace politique qui permet de mieux expliquer la présence du cumul : on ne cumule en France que parce que l'offre de candidats de qualité est jugée trop faible localement pour faire remplir efficacement les tâches d'élu local et de député par deux personnes différentes. Cela justifie-t-il pour autant de ne pas agir contre le cumul des mandats ?

## 4. Que faire face au cumul des mandats ?

À notre sens, la pratique du cumul se situe en France à un niveau beaucoup trop élevé, même si l'on tient compte de la faiblesse relative du personnel politique local en certains lieux et certaines périodes, qui seule explique le choix d'élire des cumulards. En effet, les électeurs aux législatives ne sont pas nécessairement les meilleurs juges car ils ne prennent pas en compte l'ensemble des coûts liés à l'accumulation de mandats locaux par un député. Alors qu'ils peuvent considérer en élisant un maire comme député que les coûts de l'absence de son député à l'Assemblée seront compensés par des interventions plus ciblées en leur faveur ou l'obtention de subventions plus importantes, le membre d'une autre circonscription ne fait que supporter les coûts d'une telle élection, soit une délibération moins informée à l'Assemblée, une distorsion supplémentaire des débats vers les sujets régionaux ou concernant les collectivités locales et enfin une allocation inefficace des fonds publics.

Il y a là clairement une inefficacité du système politique à laquelle de nouvelles règles pourraient remédier. Les angles d'attaque en la matière sont toutefois nombreux et probablement inégalement efficaces. Voyons maintenant comment choisir entre les différentes solutions proposées à l'aune de nos résultats.

### LE LAISSER-FAIRE

Le cumul est le résultat des conditions particulières du « marché » politique français. Il n'est donc pas impossible que même en l'absence d'intervention publique le cumul disparaisse de lui-même si les paramètres de ce marché changent. Deux tendances pourraient mener à une telle autorégulation. Tout d'abord un changement dans les attentes des électeurs qui désire-raient désormais distinguer les fonctions de député et de maire, et en finir avec une personnalisation excessive de la politique locale. Les rares sondages qui sont faits en la matière ne conduisent néanmoins pas à une

telle conclusion. Dans un sondage du 31 mai 2007 réalisé par l'institut BVA, 63 % des sondés étaient ainsi favorables au cumul député-maire, une faveur majoritaire même à gauche. En revanche, ils étaient majoritairement contre le cumul des ministres, comme s'ils avaient intériorisé le fait qu'un ministre travaille pour la nation quand un député ne doit des comptes qu'à sa circonscription<sup>1</sup>.

Si changement il devait y avoir, il viendrait plutôt de la base militante des principaux partis. Un référendum interne au PS tenu en 2009 a ainsi réuni 72 % des militants contre le cumul. Des bruits de couloir à l'UMP<sup>2</sup> suggèrent une poussée similaire à l'intérieur de ce parti. Les militants semblent donc de plus en plus considérer, à tort ou à raison, qu'il n'existe pas qu'un seul candidat possible pour faire une bonne campagne locale. On comprend ce « pourquoi pas moi ? » de la part d'individus qui s'investissent aussi fortement dans la politique. On peut néanmoins douter que la volonté militante suffise quand tout tend à montrer que les électeurs sont indifférents aux situations de cumul.

## LE PASSAGE À LA PROPORTIONNELLE

Une autre solution souvent proposée contre le cumul est le passage au scrutin proportionnel pour les élections législatives. La proposition part de notre analyse de la situation selon laquelle il y a en partie cumul parce que les modes de scrutin aux élections locales et législatives se ressemblent beaucoup et donnent une très forte importance à l'individu plutôt qu'au parti. En brisant ce lien personnel aux législatives par la mise en œuvre de la proportionnelle, on pourrait s'attendre à ce que les élus locaux ne

1. Pour une étude plus fouillée mais plus ancienne de la perception du cumul dans l'opinion publique, voir L. Olivier, « La perception du cumul des mandats. Restrictions contextuelles et politiques à un apparent consensus ».

2. Non-cumul des mandats : « clivage profond » à l'UMP, *L'Express*, 13 août 2010.

soient plus aussi attractifs lors de ces élections. L'expérience de ce type de scrutin aux élections législatives de 1986 ne conduit pourtant pas si facilement à une telle conclusion. Nous l'avons déjà dit, la proportion de députés cumulards est restée sensiblement la même durant l'ensemble des années 1980, proportionnelle ou pas. Par ailleurs, en s'intéressant aux candidats aux élections municipales de 1983 qui avaient terminé en seconde position aux législatives précédentes, on s'aperçoit que le gain constaté en probabilité d'être élu député lorsque l'on a gagné l'élection municipale est aussi fort en 1986 que pour les années ultérieures<sup>1</sup>. Comme nous l'avons vu, ce type de prime électorale n'indique pas un effet direct du cumul lui-même, mais il reflète tout de même une forme de correspondance entre les profils d'individus recherchés pour les législatives et les municipales, correspondance que le passage à la proportionnelle n'a pas changé.

Nous y voyons une raison simple : le scrutin proportionnel a toujours lieu au niveau du département, et donc la fixation des listes par les partis reste fortement dépendante du contexte local et de l'offre existante de candidats à cet échelon. On pourrait en conclure que c'est un passage à la proportionnelle à un niveau géographique bien plus vaste, voire national, qu'il faut mettre en œuvre. Cela n'est pourtant pas sans coût, comme en témoigne le fait que dans les pays où la proportionnelle règne celle-ci ne se joue pratiquement jamais à un échelon aussi vaste, sauf dans le cas particulier des élections européennes<sup>2</sup>. La proportionnelle peut en effet alors casser le contrôle que peuvent directement exercer les électeurs sur chaque candidat : les listes sont longues et les candidats qui en font partie ne peuvent pas être tous bien connus par les électeurs tant l'ancrage territorial manque. Il faudrait donc faire une confiance très forte au processus

---

1. Plus précisément, la probabilité d'élection aux législatives augmentait ainsi de 32 points en 1986 et de 27 points ensuite.

2. Même dans ce cas, on a cru bon, depuis 2003 en France, de choisir des circonscriptions régionales pour cette élection.

de sélection et de contrôle des co-listiers par les partis, une confiance certainement excessive en France compte tenu de la faiblesse de leur nombre d'adhérents<sup>1</sup>.

## UN STATUT DE L'ÉLU

Nombreux sont ceux parmi le personnel politique français qui admettent les problèmes liés au cumul mais qui ne se prononcent pour une limitation qu'à la condition de la mise en place d'un « statut de l'élu », qui consisterait à garantir aux hommes politiques un revenu suffisant en cas de défaite. L'absence d'un tel statut était pour Georges Tron, député représentant la droite lors du débat de 2000 sur le cumul, le principal argument pour ne pas interdire le cumul des mandats. La perte de fonction peut en effet se révéler d'autant plus grave que le métier d'homme politique implique des investissements personnels très spécifiques et difficilement reconvertibles sur le marché du travail, sauf de manière peu souhaitable lorsque, comme souvent aux États-Unis, l'élu battu se reconvertit dans le *lobbying* au profit d'intérêt privés. Le cumul constitue ainsi une assurance naturelle contre les risques d'un investissement corps et âme dans la carrière politique.

Il existe toutefois plusieurs limites à cet argument. La première est que la protection des élus locaux s'est singulièrement améliorée en France depuis les lois de février 1992 et 2002 : une caisse de retraite spécifique a été créée, des droits à la formation substantiels ont été alloués, et les employeurs peuvent désormais être compensés financièrement pour l'absence régulière de leurs employés élus locaux. Aller plus loin serait très coûteux : l'État dépense déjà plus de 1,6 milliard d'euros en indemnités aux

---

1. Pour une analyse empirique de l'impact négatif du scrutin proportionnel sur la qualité du personnel politique, voir S. Gagliarducci et *alii*, « Electoral rules and politicians' behavior : a micro test ».

élus chaque année<sup>1</sup> et à trop garantir l'avenir de ces derniers, on se prive en partie du puissant levier de discipline qu'est la peur de la défaite.

Par ailleurs, il n'est pas établi qu'un mandat local constitue un matériel nécessaire aux députés battus pour pouvoir rebondir politiquement. Pour le vérifier, nous avons étudié le devenir des députés sortants qui ne terminent que seconds à une élection législative. Pour eux, la probabilité de redevenir député à l'élection législative suivante se situe en moyenne depuis 1988 autour de 25 %, et ce qu'ils soient ou non maires d'une grande ville, présidents de conseils général ou régional au moment de leur défaite<sup>2</sup>, contre 7 % pour les autres candidats arrivés en seconde position. Le principe même d'un statut semble ainsi totalement inutile pour des députés qui, même battus, se situent tout en haut de l'échelle des mandats et sont donc en possession d'un capital politique suffisamment élevé pour rebondir s'ils ne sont, évidemment, pas totalement hors du coup.

## LA RÉDUCTION DU NOMBRE DES MANDATS

Nous considérons que le cumul est la conséquence d'hommes politiques qui cherchent à utiliser leur compétence au profit d'un maximum de mandats. Plus ces mandats sont légers et plus la tentation est ainsi grande de les accumuler. Il suffirait donc d'alourdir le travail lié aux différents mandats en en réduisant le nombre, aussi bien dans les collectivités locales qu'à l'Assemblée nationale. Nous l'avons vu, au niveau des collectivités, la marge est étroite tant les députés se concentrent déjà sur des mandats exécutifs très lourds. C'est donc plutôt la question d'une réduction du nombre des députés qui se pose. Celle-ci pourrait aussi mécaniquement avoir l'avantage

---

1. Réponses du ministère de l'Intérieur pour l'année 2009 aux questions écrites n° 102824 à 102829 du député René Dosière.

2. Encore une fois, nous ne parlons ici que des candidats aux élections générales dans les circonscriptions de France métropolitaine.

d'éloigner chaque député de la tentation de diriger une commune puisque le poids d'une ville dans une circonscription législative serait réduit.

Cela n'est toutefois pas une certitude. Encore une fois, l'histoire récente peut être un laboratoire intéressant sur cette question : en 1986, on est passés de 472 à 555 députés en France métropolitaine ; observe-t-on pour autant que la pratique du cumul ait très significativement augmenté depuis cette date ? La réponse est négative, comme nous avons pu le constater au deuxième chapitre de ce livre. Comment l'expliquer ? Tout d'abord, si le cumul relève des hommes politiques les plus compétents, les députés supplémentaires sont légèrement moins talentueux puisque moins sélectionnés ; ils sont donc aussi moins susceptibles de disposer par ailleurs de beaucoup de mandats locaux. Enfin, et peut-être surtout, les pouvoirs du Parlement sont trop peu mis en valeur actuellement pour qu'une légère évolution du nombre de députés change véritablement le contenu du travail parlementaire, et donc les incitations à cumuler.

## LE CUMUL À L'AMENDE

Recevoir l'investiture d'un grand parti est une obligation pour bien figurer lors des élections législatives. Cela suggère qu'en pénalisant financièrement les partis qui abritent des cumulards, on pourrait réduire sensiblement la pratique du cumul. En pratique, il s'agirait de transposer le mécanisme déjà existant pour imposer la parité hommes-femmes aux élections : faire payer une amende aux partis pour chacun des députés qu'ils ont investi et qui gardent ou obtiennent un mandat local. L'amende devrait être assise sur la taille des mandats qui sont cumulés, tant nos résultats indiquent que l'impact négatif sur les travaux de l'Assemblée dépend fortement de cette variable. L'avantage principal d'une telle formule serait de n'empêcher le cumul que si la qualité de l'individu dont il est question ne le justifiait pas.

L'enseignement de dix ans d'application de la loi sur la parité nous invite néanmoins à la prudence : les partis sont, semble-t-il, capables de supporter

de fortes amendes pour garder les hommes au pouvoir<sup>1</sup>, et c'est leur donner beaucoup de sagesse que de penser qu'ils ne paient ces amendes que quand les hommes en question sont trop talentueux ! Par ailleurs, l'histoire de la réglementation du cumul nous suggère que les parlementaires peuvent être très adroits lorsqu'il s'agit de dénuer de toute portée pratique l'introduction de grands principes contre le cumul. De ce point de vue, faire dépendre le succès d'une réglementation de quelque chose d'aussi fin que le niveau de l'amende finalement décidé, c'est laisser trop de possibilités d'une capture de cette réglementation par les membres du Parlement en place.

### LE MANDAT UNIQUE

La proposition d'imposer le mandat unique à nos députés n'est pas nouvelle. Elle nous semble néanmoins s'imposer à l'aune de notre analyse des origines du cumul et de ses conséquences. Nous ne pouvons certes nier les potentiels effets pervers d'une telle mesure. Cela pourrait en effet détourner de l'Assemblée des hommes et des femmes politiques talentueux mais qui préféreraient garder leur mandat local. Nous avons toutefois du mal à imaginer que cette perte en qualité du personnel parlementaire soit de nature à contrecarrer la très forte augmentation de la participation aux travaux de l'Assemblée à laquelle on peut s'attendre selon nos résultats. Surtout, il s'agit là de la seule mesure qui soit suffisamment claire pour que les intentions initiales d'un projet de loi contre le cumul ne soient pas détournées par l'adjonction de discrets amendements correctifs. Enfin, partir de l'hypothèse que très nombreux seraient ceux qui opteraient pour le mandat local, c'est tenir pour acquis que l'activité parlementaire ne procure plus suffisamment de prestige. Or à notre sens, il existe pour résoudre ce lancinant problème des solutions qui ont été encore trop peu explorées.

---

1. Suite aux législatives de 2007, l'UMP a perdu le quart de son financement du fait de l'application de la loi sur la parité.

## LA REVALORISATION DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE

Le mandat unique s'impose à nos yeux, mais il s'accommode en effet d'une facette de la V<sup>e</sup> République que l'omniprésence du cumul met en lumière : la faiblesse du Parlement, et plus particulièrement le peu d'incitations individuelles qu'il existe à travailler dans son enceinte. Notre analyse le montre amplement : lorsqu'une activité parlementaire bénéficie prioritairement à la circonscription ou est très médiatisée, les cumulards ne diminuent pas leur effort car leurs chances de réélection en seraient autrement trop affectées. Si les électeurs pouvaient juger leur député sur la base de leur travail législatif au sens noble du terme, et non pas uniquement pour leur travail d'assistance sociale, le cumul serait moins tentant tant il deviendrait incompatible avec des chances de réélection. Inversement, si le travail parlementaire reste aussi peu payant qu'aujourd'hui, on ne peut s'attendre qu'à un impact significatif mais circonscrit de la fin du cumul sur le fonctionnement du Parlement.

Il est de rigueur d'aborder ce problème sous un angle juridique et constitutionnaliste : revaloriser le travail des députés passerait par une réforme de la Constitution pour donner plus de pouvoirs d'initiative au Parlement. C'est justement ce qui a été fait avec la dernière réforme des institutions votée en juillet 2008. La partie la plus commentée de cette réforme concerne l'ordre du jour de l'Assemblée, sur lequel le gouvernement a désormais moins prise. Le plus important à nos yeux reste néanmoins qu'à cette occasion le pouvoir des commissions a été rehaussé : depuis octobre 2009, la plupart des textes discutés en séance publique sont ceux qui ont été amendés par les commissions et non plus simplement le texte initial, et le nombre de commissions permanentes a été augmenté. Autrement dit, le travail en commission influe désormais plus sur le texte final que la discussion en séance publique et, dans l'hypothèse où l'atmosphère plus collaborative des commissions autorise un véritable travail de fond sur les textes, cela augmente l'influence potentielle des députés sur la loi. Par cohérence, la réforme s'est accompagnée d'une publicité beaucoup

plus grande des débats en commission et de la mise en place de sanctions financières en cas d'absences répétées à leurs réunions. Il peut être utile d'étudier le comportement des cumulards dans ce nouveau contexte, afin justement de mieux comprendre la sensibilité des cumulards aux incitations que leur donne la Constitution.

C'est ce travail que nous présentons dans le tableau 15<sup>1</sup>. Les résultats sont contrastés. À l'évidence, il y a un effet positif de la réforme sur la participation aux commissions, puisqu'un gros mandat local n'y réduit plus la présence que du quart, contre environ 45 % sur les vingt-cinq dernières années. On ne peut néanmoins pas interpréter la réforme comme un succès total. En effet, c'est surtout pour les séances en commission assorties de sanctions financières, celles du mercredi matin, que les cumulards font désormais plus l'effort de venir. Le déficit d'assistance aux autres réunions de commission reste le même qu'avant la réforme. Ce résultat laisse donc penser que de nombreux cumulards ne viennent en commission que pour « pointer », aux antipodes de l'intention première du nouveau règlement. Par ailleurs, le déficit d'intervention en séance publique reste au même niveau, autour de moins de la moitié pour les plus gros mandats, malgré un ordre du jour chargé de sujets concernant les collectivités locales depuis octobre 2009.

À notre sens, si la réforme institutionnelle n'a pas eu l'effet escompté sur les cumulards, c'est qu'elle ne s'attaque pas directement au véritable problème – la manière dont chaque groupe gère les efforts individuels en son sein. Il s'agit d'abord de la discipline de groupe, qui peut se transformer en une excessive frilosité à l'égard d'initiatives individuelles. Un exemple tout récent provient de la commission créée en juin 2011 à l'initiative d'un jeune député de 45 ans pour enquêter sur le financement des organisations syndicales et patronales.

---

1. Encore une fois, par souci de brièveté, nous ne montrons pas les résultats d'analyses incluant d'autres facteurs explicatifs, tant les ordres de grandeur sont identiques.

**Tableau 15 – La réforme des institutions de 2008 n’a pas changé le comportement des cumulards au Parlement.**

	<b>Pas de mandat local</b>	<b>Différence</b> « Petit mandat local » – « Pas de mandat local »	<b>Différence</b> « Moyen mandat local » – « Pas de mandat local »	<b>Différence</b> « Gros mandat local » – « Pas de mandat local »
<b>Présence à l’Assemblée</b>	29,38	– 1,22 (0,75)	– 1,49 (0,98)	– 3,80** (0,90)
<b>Présence en commission (log)</b>	3,64	– 0,02 (0,06)	– 0,07 (0,09)	– 0,26** (0,08)
<b>Présence en commission avec pointage (log)</b>	3,12	0,01 (0,05)	– 0,09 (0,08)	– 0,19* (0,07)
<b>Présence en commission sans pointage (log)</b>	2,67	– 0,06 (0,09)	– 0,06 (0,11)	– 0,40** (0,11)
<b>Interventions en séance (log)</b>	4,16	– 0,35* (0,17)	– 0,3 (0,22)	– 0,64** (0,22)
<b>Questions écrites (log)</b>	3,2	0,31* (0,14)	– 0,1 (0,19)	– 0,03 (0,17)
<b>Nombre d’observations</b>	134	215	81	95

Le tableau se lit de la manière suivante : en moyenne, les députés qui n’ont pas de mandat local sont présents à l’Assemblée nationale 29,38 semaines par an ; les députés qui détiennent un gros mandat local sont présents 3,8 semaines de moins par an. Les données sont calculées pour l’ensemble des députés élus en début de législature et ayant siégé plus d’un an à l’Assemblée après la mise en œuvre de la réforme des institutions en octobre 2009. Les gros mandats locaux sont ceux de maire d’une ville de plus de 30 000 habitants et de président d’exécutif territorial. Les moyens mandats sont ceux de maire d’une ville entre 9 000 et 30 000 habitants ou d’une ville chef-lieu de circonscription. Un descriptif des variables se trouve au tableau 5. Les données portent sur la période octobre 2009-octobre 2011. Les mandats sont décomptés au mois de juin 2010.

Sources : site de l’Assemblée nationale, Regards citoyens. Écarts-type entre parenthèses \*\* :  $p < 0.01$  \* :  $p < 0.05$ .

Au moment de conclure les travaux, les groupes de droite et de gauche intimèrent aux membres de la commission de voter pour la non-publication du rapport, conduisant ainsi à son enterrement<sup>1</sup>. Quand bien même cette discipline se révélerait politiquement nécessaire dans les actes publics du Parlement, nos résultats suggèrent bien que les groupes laissent leurs députés à l'abandon sauf, peut-être, quand il s'agit de faire nombre lors des scrutins. En l'état actuel, il y a donc une gestion des ressources humaines particulièrement retorse : les initiatives semblent parfois plus sanctionnées que les attitudes de retrait.

*In fine*, c'est du côté d'une plus grande transparence des travaux des députés qu'il faut chercher la solution, aidée en cela par les progrès des technologies de l'information. À l'heure actuelle, les députés font ainsi preuve d'une véritable mauvaise volonté dès qu'il s'agit de mettre en exergue l'activité individuelle des députés. Pour évaluer, il faut avoir un point de référence, or jusque-là il y a une véritable aversion au principe de classement, comme si les électeurs n'étaient pas suffisamment sages pour deviner eux-mêmes ce qui est à prendre et à laisser dans les évaluations qu'on leur propose. En témoigne la difficulté qu'il y a à récupérer sur le site de l'Assemblée nationale des informations de manière systématique pour chaque député. Ce travail est pour l'instant entièrement laissé soit à des lobbys, soit à quelques associations comme *Regards citoyens*, cette dernière étant pour l'instant considérée avec méfiance par la présidence de l'Assemblée nationale. Des exemples récents montrent pourtant que la mauvaise publicité faite par ces associations aux députés qui sont trop peu présents incite ces derniers à venir par la suite plus souvent à l'Assemblée<sup>2</sup>, alors même que l'information brute sur la présence en commission existe depuis toujours.

---

1. « L'avis de château », *Le Canard enchaîné*, 14 décembre 2011,

2. Voir notamment l'étude de l'impact de la médiatisation des absences réalisée par Regards citoyens : <http://www.nosdeputes.fr/confiseurs/2011/#mediatisation/>

Il faudrait aussi faire un meilleur travail de publicité de l'expertise de chaque député, mettre en exergue de manière suffisamment précise les sujets sur lesquels chaque député intervient le plus et, éventuellement, forcer les groupes à rendre public le rôle qu'ils donnent à chaque député. Cela aurait une double utilité : d'une part, on comprendrait mieux pourquoi son député ne participe pas à tel ou tel débat que l'on pense important, et d'autre part les éventuels conflits d'intérêt des députés, comme celui concernant les collectivités locales, seraient plus aisément détectables.

Enfin, il serait nécessaire de mieux comprendre ce qu'est le travail de circonscription, angle mort de la vie des parlementaires qui permet de justifier toutes les absences au Parlement. Que fait donc le député moyen lorsqu'il n'est pas au palais Bourbon ? C'est une question à laquelle nous n'avons pour le moment pas de réponse systématique<sup>1</sup>. Une petite visite de leurs sites internet suggère pourtant que les députés veulent faire connaître les associations qu'ils ont rencontrées, les entreprises qu'ils ont visitées, les inaugurations et cérémonies auxquelles ils ont participé. Pourquoi ne pas demander à chaque député de faire remonter ces informations d'agenda aux services de l'Assemblée pour les mettre en valeur auprès du public ? Dans un même ordre d'idées, la répartition et l'utilisation faite par les députés de la réserve parlementaire<sup>2</sup> devraient être bien plus transparentes qu'elles ne le sont aujourd'hui.

---

1. Il existe évidemment quelques monographies isolées. Voir par exemple J.-C. Masclat, *Un député : pour quoi faire ?*, O. Costa et E. Kerrouche, *Qui sont les députés français ? Enquête sur des élites inconnues*.

2. La réserve parlementaire est une partie du projet de loi de finances dédiée au financement ponctuel d'équipements des collectivités locales à l'initiative d'un parlementaire.

Une telle démarche de transparence n'est pas sans limites<sup>1</sup> même si, avouons-le, nous ne sommes pas convaincus par les accusations de « flicage » et d'intrusion dans la vie privée que lancent certains députés à ceux qui s'intéressent de trop près à leur agenda. Les députés font en effet le choix d'exercer une activité de représentation qui implique de soumettre une part très importante de leurs mouvements et opinions au regard du public. Il serait plus gênant que cette transparence mène à une forme d'insincérité dans les propos et les propositions de nos députés à l'Assemblée, faisant du palais Bourbon un cirque plutôt qu'un lieu de délibération éclairée. Nous reconnaissons ainsi une forme de sagesse à la tradition qui veut que les travaux des commissions permanentes ne soient pas intégralement rendus publics, pourvu simplement que l'on sache grossièrement le sujet des réunions, que l'on connaisse l'identité des participants, et surtout que les moments clés dans la fabrication des lois fassent, eux, l'objet d'un compte rendu intégral. Il y a donc bien un équilibre à respecter, mais nos résultats laissent à penser qu'à l'heure actuelle, les députés sont bien trop en mesure de cacher leurs véritables activités.

Il existe en définitive plusieurs approches qui, théoriquement, sont susceptibles de mettre fin au cumul des mandats. Nous croyons toutefois avoir démontré dans ce chapitre que la plupart d'entre elles sont trop timides, voire contre-productives. Les électeurs ne semblant pas éprouver de désaffection à l'égard du cumul de leur député-maire, le *statu quo* réglementaire n'amènera pas de diminution progressive de la pratique. Les expériences de proportionnelle et de réduction du nombre de mandats qui ont été menées dans les années 1980 n'ont aucunement entamé la propension au cumul, ce qui met en doute la pertinence contemporaine de telles propositions. Une meilleure « assurance-chômage » pour élus n'affecterait pas non

---

1. Sur la question plus générale de la transparence, ses bénéfices et ses limites, voir A. Landier et D. Thesmar, *La Société translucide* et A. Prat, « The wrong kind of transparency ».

plus la pratique du cumul chez les députés, tant ces derniers sont d'ores et déjà assurés de rebondir politiquement à la suite d'une éventuelle perte de leur siège. La pénalisation financière des partis de cumulards est quant à elle une idée séduisante, mais cela nécessite de trop fins réglages pour être efficace, au sens où la portée de la mesure pourrait être réduite à néant par de discrets amendements parlementaires.

C'est donc finalement l'instauration du mandat unique qui s'impose, en conjonction avec une revalorisation du travail parlementaire. À cet égard, plus que d'une nouvelle réforme constitutionnelle, nos résultats empiriques montrent que c'est d'une plus grande et plus systématique transparence du travail individuel des députés que le Parlement a cruellement besoin.

## **Conclusion : le cumul, une erreur en France, une leçon pour l'Europe ?**

Le débat sur l'interdiction du cumul des mandats est sans cesse relancé depuis les années 1970, mais il a toujours abouti à bannir des situations exceptionnelles et n'a de ce fait jamais réduit cette pratique de manière significative. Cette année encore, aucune des deux principales plateformes présidentielles en lice n'a proposé noir sur blanc d'imposer le mandat unique aux députés, solution que notre analyse de l'impact très négatif du cumul sur l'activité des députés au palais Bourbon semble pourtant préconiser.

La principale raison de cette réticence provient d'une conviction partagée que la détention de mandats locaux constitue un avantage électoral lors des élections législatives. Officiellement, de nombreux hommes politiques en déduisent un fort attachement des électeurs à la figure du député-maire. Cyniquement parlant, cette conviction explique aussi que les principaux partis hésitent à faire de la question du cumul un thème de campagne.

Nous prouvons pourtant dans ce livre que la détention de mandats locaux n'a dans les faits aucune conséquence sur le résultat des élections législatives. La corrélation observée entre le nombre de mandats locaux et le succès électoral lors des élections nationales est intégralement liée au fait que la détention d'un mandat local implique d'être déjà plus populaire que la moyenne des candidats aux législatives. Ce résultat met néanmoins au jour les origines du cumul, qui n'existe en réalité que parce que ce qui est exigé des députés par les institutions et par la compétition électorale en fait souvent aussi des candidats naturels lors des élections locales.

À notre sens anachronique en France, le débat du cumul a toutefois une résonance sur la question de l'organisation politique européenne. Pour le moment, les dirigeants de l'Union européenne ne sont en effet pas recrutés parmi les hommes politiques les plus charismatiques. Des

députés européens élus en France en 2009, seuls 30 % avaient déjà gagné au moins une fois une élection locale ou nationale sur leur nom propre et non sur un scrutin de liste. Les mandats de commissaire européen sont le plus souvent attribués par la France à des individus proches de la retraite politique ou jamais vraiment établis sur la scène politique nationale. La principale raison en est probablement qu'à l'heure actuelle, l'exercice de responsabilités nationales reste bien plus attractif. L'interdiction de cumuler des fonctions nationales et supranationales, par exemple celles de député européen et de député national, mise en place en 2000, n'a fait que renforcer ce problème. On a pu constater à cette occasion la démission d'un grand nombre de députés européens, à commencer par François Hollande et Nicolas Sarkozy, pourtant têtes de liste de leurs partis respectifs à l'époque.

Surtout, le problème risque de se poser de manière plus aiguë si, comme c'est probable, les institutions européennes sont amenées à se pencher de plus en plus sur des thèmes qui relèvent aujourd'hui de l'échelon national, notamment les finances publiques. Les mandats de représentant national et européen risquant de se ressembler de plus en plus, il est probable qu'il y ait une demande plus grande pour avoir les hommes forts de chaque parti présents simultanément dans les deux institutions. Pour y parvenir, plusieurs solutions existent. La première est de simplement autoriser le cumul mandat national/mandat européen comme c'était le cas avant 2000. Une autre solution est la création d'une seconde chambre européenne, qui serait composée d'une petite partie des membres de chaque parlement national. Il y aurait donc là, en quelque sorte, un cumul obligatoire au lieu d'un cumul « à la carte ». L'avantage serait de graver dans le marbre la nécessaire coordination entre les niveaux d'administration national et européen, plutôt que d'espérer des électeurs et des partis une prise de conscience de cette nécessité. En revanche, une telle solution impliquerait d'abandonner le suffrage électoral direct pour une institution pourtant amenée à prendre des décisions majeures.

Sur ce sujet de l'Europe politique, un parallèle peut être fait avec la naissance de l'État fédéral américain, puisque les pères de la Constitution des États-Unis refusèrent explicitement et unanimement d'empêcher les titulaires de mandats législatifs dans l'un des États fondateurs de participer simultanément à l'exercice d'un mandat législatif au niveau fédéral<sup>1</sup>. À une époque où il était plus attrayant de diriger l'État de Virginie plutôt que la Fédération, ce refus était d'abord motivé par la nécessité d'attirer les meilleurs vers l'État fédéral. Par ailleurs, le double mandat était perçu comme un gage de confiance dans les décisions d'un État fédéral autrement lointain. Les effets négatifs du cumul, liés à un conflit d'intérêt entre tâches fédérales et étatiques, ont progressivement justifié une interdiction, comme ils justifient à notre sens aujourd'hui une interdiction en France pour les mandats locaux. On peut toutefois parier que, dans les années qui viennent, la question de l'autorisation, voire de l'obligation, du cumul des mandats se posera à l'échelon européen.

---

1. Voir S. Calabresi et J. Larsen, « One person, one office : separation of powers or separation of personnel ? ».



## Annexe statistique

Dans notre étude de l'activité individuelle des parlementaires, nous avons dû faire un certain nombre de choix dans la définition des variables, qu'il convient de justifier dans cette annexe pour des raisons d'ordre statistique principalement. Toute étude de l'activité parlementaire individuelle se trouve en effet face à un problème de valeurs extrêmes. Comme le montre le tableau 5, la moitié des parlementaires intervient moins de 40 fois par an en séance publique, mais cela peut monter jusqu'à 2 500 fois pour le plus actif. L'activité moyenne des cumulards dépendra alors très fortement du caractère cumulard ou non du député le plus actif, qui travaille 60 fois plus que le député médian.

Cela n'enlèverait rien à l'analyse si l'on pouvait observer ces députés « stakhanovistes » à de nombreuses reprises, autrement dit si l'échantillon dont nous disposions était infiniment grand. Comme ce n'est malheureusement pas notre cas, les conclusions d'une comparaison de moyennes du nombre d'interventions sont entachées d'une très forte imprécision statistique. Nous trouvons que les députés disposant de « gros » mandats locaux font en moyenne 34 interventions de moins que les députés sans mandat local, mais cette différence est très imprécisément estimée : il y a de bonnes chances pour que l'effet estimé eût été de  $-8$  (soit 6 % de moins) ou... de  $-60$  (soit 46 % de moins) avec un autre échantillon (puisque l'écart-type est ici égal à 13).

La figure  $A_1$  qui dessine la densité de distribution de l'activité dans les deux groupes de députés, montre bien d'où vient le problème : le cumul a un effet très significatif chez le groupe des députés qui interviennent « raisonnablement », mais l'existence de cumulards parmi les députés « stakhanovistes » dilue la différence moyenne entre les deux groupes alors même qu'elle est probablement le fait du hasard.

La solution que nous avons choisie consiste à étudier le logarithme du nombre d'interventions en séance publique. Cette méthode a deux avantages : d'une part, les différences observées entre deux groupes

s'interprètent directement comme des impacts relatifs<sup>1</sup>, d'autre part, cette méthode donne des estimations plus précises en présence de valeurs extrêmes. Pour le comprendre, regardons en figure A<sub>2</sub> la densité de distribution du logarithme de l'activité dans les deux groupes de députés. On discerne maintenant un effet très significatif du cumul sur l'ensemble de la distribution. La différence de logarithme moyen correspondante est de  $-0,54$ , soit une participation en séance 42 %<sup>2</sup> moindre chez les gros cumulards que chez les non-cumulards, avec un intervalle de confiance compris entre  $-30\%$  et  $-53\%$ , ce qui est bien plus précis.

Ce problème ne se pose pas de manière aiguë pour tous les indicateurs. Par exemple, le nombre de semaines de présence par an à l'Assemblée a une distribution qui comporte par définition peu de valeurs extrêmes. En conséquence, il est tout à fait pertinent de comparer des moyennes brutes de cet indicateur. La figure A<sub>3</sub> montre bien pourquoi cela ne pose pas problème : l'impact du cumul sur les parties denses de la distribution n'est plus « pollué » par les impécisions des queues de la distribution.

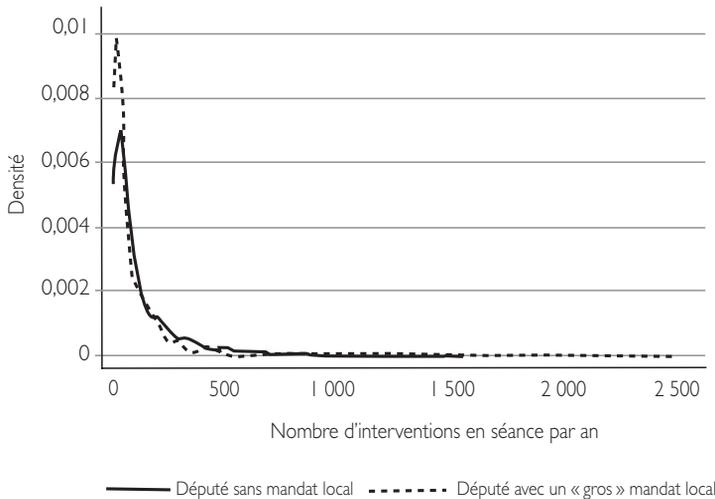
Par ailleurs, l'utilisation du logarithme peut créer de nouveaux problèmes car la valeur du logarithme est indéfinie pour les valeurs nulles. Cela entraîne un biais de sélection important dès lors que le fait d'avoir un indicateur égal à zéro se trouve corrélé avec le portefeuille de mandats locaux détenus par un député. Pour corriger ce problème, nous avons utilisé deux méthodes différentes suivant les cas. Lorsque le nombre de valeurs nulles était très faible, ce qui est le cas de la présence en commission et en séance publique, ainsi que du nombre de questions écrites, nous avons utilisé la transformation  $f$  suivante :

$$\begin{aligned} f(x) &= \ln(x) \text{ si } x > 0 \\ &= \ln(\underline{x}) \text{ si } x = 0 \end{aligned}$$

où  $\ln(\underline{x})$  est la valeur minimale de  $\ln(x)$  lorsque  $x$  est positif.

- 
1. À cause de l'égalité mathématique suivante :  $(a-b)/b = \exp(\ln(a)-\log(b)) - 1$ .
  2. Qui vient de l'égalité suivante  $\exp(-0,54) - 1 = -0,42$ .

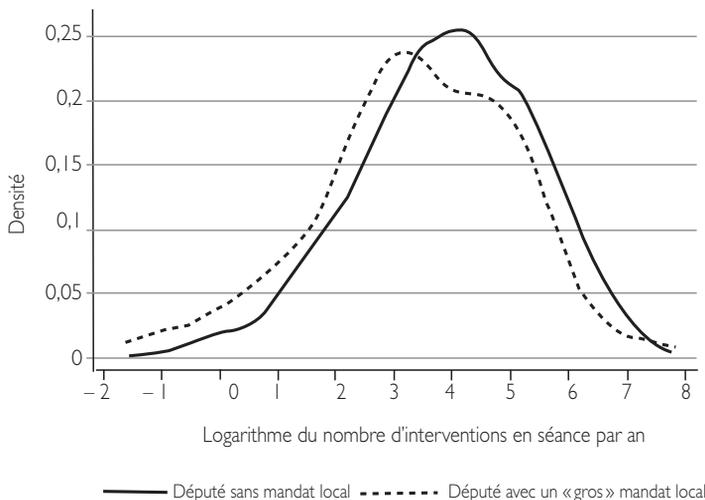
Cette transformation a le mérite de limiter les biais de sélection liés à l'utilisation du logarithme. Toutefois, si le nombre de valeurs nulles est très élevé, comme c'est le cas pour le nombre de rapports législatifs, cette transformation n'a plus beaucoup de sens. C'est pourquoi nous avons, dans ce dernier cas, choisi d'analyser la probabilité d'exercer une activité non nulle dans le domaine.



**Figure A<sub>1</sub> – Les niveaux extrêmes de participation diluent l'écart brut moyen entre cumulards et non-cumulards.**

La figure dessine la densité de distribution du nombre d'interventions en séance publique par an, selon le nombre de mandats locaux détenus par les députés. La densité est estimée de manière non paramétrique avec un noyau rectangulaire. L'indicateur est calculé par année de mandat effectivement réalisé par chaque député. Les gros mandats locaux sont ceux de maire d'une ville de plus de 30 000 habitants et de président d'exécutif territorial. Seuls sont inclus dans les statistiques les députés élus en début de législature en France métropolitaine et ayant siégé plus d'un an (sauf pour le décompte des députés nommés au gouvernement). Les données portent sur la période juin 1988-octobre 2011.

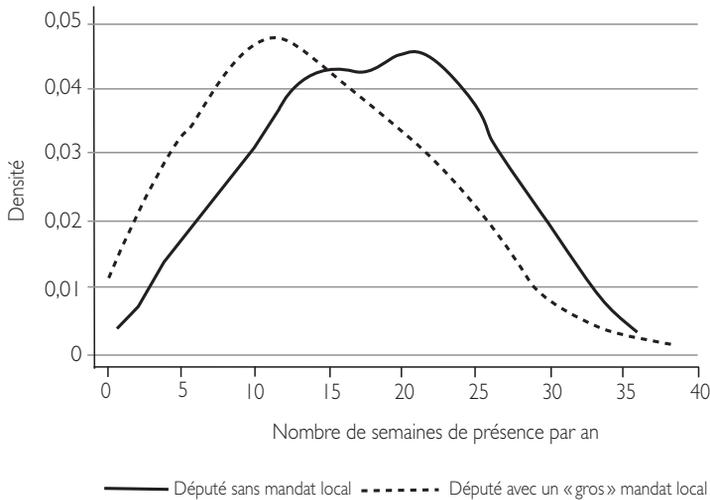
Sources : site de l'Assemblée nationale, *Journal officiel* (lois et décrets), Regards citoyens.



**Figure A<sub>2</sub> – Les niveaux extrêmes de participation ne diluent pas l'écart logarithmique moyen entre cumulards et non-cumulards.**

La figure dessine la densité de distribution du logarithme du nombre d'interventions en séance publique par an, selon le nombre de mandats locaux détenus par les députés. La densité est estimée de manière non paramétrique avec un noyau rectangulaire. L'indicateur est calculé par année de mandat effectivement réalisé par chaque député. Les gros mandats locaux sont ceux de maire d'une ville de plus de 30 000 habitants et de président d'exécutif territorial. Seuls sont inclus dans les statistiques les députés élus en début de législature en France métropolitaine et ayant siégé plus d'un an (sauf pour le décompte des députés nommés au gouvernement). Les données portent sur la période juin 1988-octobre 2011.

Sources : site de l'Assemblée nationale, *Journal officiel* (lois et décrets), Regards citoyens.



**Figure A<sub>3</sub> – Le nombre de semaines de présences ne comporte pas de valeurs extrêmes.**

La figure dessine la densité de distribution du nombre de semaines de présence à l'Assemblée nationale par an, selon le nombre de mandats locaux détenus par les députés. La densité est estimée de manière non paramétrique avec un noyau rectangulaire. L'indicateur est calculé par année de mandat effectivement réalisé par chaque député. Les gros mandats locaux sont ceux de maire d'une ville de plus de 30 000 habitants et de président d'exécutif territorial. Seuls sont inclus dans les statistiques les députés élus en début de législature en France métropolitaine et ayant siégé plus d'un an (sauf pour le décompte des députés nommés au gouvernement). Les données portent sur la période juin 1988-octobre 2011.

Sources : site de l'Assemblée nationale, *Journal officiel* (lois et décrets), Regards citoyens.



## Bibliographie

- AVRIL, P. et GICQUEL, J., *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 2004.
- BELORGEY, J.-M., *Le Parlement à refaire*, Paris, Gallimard, 1991.
- BERNARD, C. et JOURDAIN-MENNINGER, D., *Pourquoi il faut en finir avec le cumul*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2009.
- BOUCHET, C., *Vive le cumul des mandats !*, Paris, Denoël, 1999.
- CAILLE, P.-O., « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 6, 2000.
- CALABRESI, S. et LARSEN, J., « One person, one office : separation of powers or separation of personnel ? », *Cornell Law Review*, 79, 1994.
- CAMBY, J.-P. et SERVENT, P., *Le Travail parlementaire sous la cinquième République*, Paris, Montchrestien, 2004.
- CARCASSONNE, G., « Dix constitutionnalistes répondent à deux questions concernant le cumul des mandats », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 6, 1997.
- COSTA, O. et KERROUCHE, E., *Qui sont les députés français ? Enquête sur des élites inconnues*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.
- COX, G. et KATZ, J., « Why did the incumbency advantage in US House elections grow ? », *American Journal of Political Science*, 40, 1996, p. 478-497.
- FAURE, B., *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2009.
- FOUCAULT, M., « How useful is the cumul des mandats for being re-elected ? Empirical evidence from the 1997 French legislative elections », *French Politics*, 4 (3), 2006, p. 292-331.
- FRANÇOIS, A., « Testing the "Baobab tree" hypothesis : the cumul des mandats as a way of obtaining more political resources and limiting electoral competition », *French Politics*, 4, 2006, p. 269-291.
- FROMENT-MEURICE, A., « Comment faire de sa mairie un fief ? », *Pouvoirs*, 24, 1983.
- GAGLIARDUCCI, S., NANNICINI, T. et NATICCHIONI, P., « Electoral rules and politicians' behavior : a micro test », IZA Working Paper, 3348, 2008.

- GARRAUD, P., *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan, 1989.
- GRÉMION, P., *Le Pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976.
- HEINELT, H. et HLEPAS, N.-K., « Typologies of local government systems », in H. Bäck, H. Heinelt et A. Magnier, *The European Mayor : Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.
- HENRY, C., « Les questions écrites des députés. Analyse des usages d'une procédure parlementaire », *Revue française de science politique*, 43, 1993.
- KERROUCHE, E., « Usages et usagers de la permanence du député », *Revue française de science politique*, 59, 2009.
- KNAPP, A., « The cumul des mandats. Local power and political parties in France », *West European Politics*, 14, 1991, p. 18-40.
- LANDIER, A. et THESMAR, D., *La Société translucide*, Paris, Fayard, 2010.
- LEE, D., « Randomized experiments from non-random selection in US House elections », *Journal of Econometrics*, 142 (2), 2008, p. 675-697.
- LEFEBVRE, R., « Rapprocher l'élu et le citoyen. La "proximité" dans le débat sur la limitation du cumul des mandats (1998-2000) », *Mots. Les langages du politique*, 77, 2005, p. 41-57.
- MAIR, P. et VAN BIEZEN, I., « Party membership in twenty European democracies, 1980-2000 », *Party Politics*, 7, 2001.
- MARREL, G., « L'institutionnalisation républicaine du système des cumuls. Jalons pour une socio-histoire du cumul des mandats électifs (1830-1958) », communication au colloque du GEVIPAR du 6 mai 2010 à l'Institut d'études politiques de Paris, 2010.
- MASCKET, J.-C., *Un député : pour quoi faire ?*, Paris, PUF, 1982.
- MÉNY, Y., *La Corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992.
- et SUREL, Y., *Politique comparée*, Paris, Montchrestien, 2004.

- NAVARRO, J., « Multiple-office holders in France and in Germany : an elite within the elite ? », *SFB 580 Mitteilungen*, 133, 2009.
- OLMIER, L., « La perception du cumul des mandats. Restrictions contextuelles et politiques à un apparent consensus », *Revue française de science politique*, 48, 1998, p. 756-772.
- PRAT, A., « The wrong kind of transparency », *American Economic Review*, 95, 2005, p. 862-877.
- REYDELLET, M., « Le cumul des mandats », *Revue du droit public en France et à l'étranger*, 1979, p. 693-768.
- SADRAN, P., « Le maire dans le cursus politique : note sur une singularité française », *Pouvoirs*, 95, 2000, p. 87-102.
- SAUGER, N., « Party discipline and coalition management in the French parliament », *West European Politics*, 32, 2009, p. 310-326.

## **ORGANIGRAMME DU CEPREMAP**

Direction

Président : Jean-Pierre Jouyet

Directeur : Daniel Cohen

Directeur adjoint : Philippe Askenazy

Directeurs de programme

*Programme 1 – La politique macroéconomique en économie ouverte*

Yann Algan

Xavier Ragot

Jean-Olivier Hairault

*Programme 2 – Travail et emploi*

Ève Caroli

Andrew Clark

Luc Behaghel

*Programme 3 – Économie publique et redistribution*

Brigitte Dormont

Claudia Senik

Thomas Piketty

*Programme 4 – Marchés, firmes et politique de la concurrence*

Gabrielle Demange

Pierre-Cyrille Hautcœur

Jérôme Pouyet

*Programme 5 – Commerce international et développement*

Marc Gurgand

Sylvie Lambert

Miren Lafourcade

## DANS LA MÊME COLLECTION

*La Lancinante Réforme de l'assurance maladie*, par Pierre-Yves Geoffard, 2006, 2<sup>e</sup> tirage, 48 pages.

*La Flexicurité danoise. Quels enseignements pour la France ?*, par Robert Boyer, 2007, 3<sup>e</sup> tirage, 54 pages.

*La Mondialisation est-elle un facteur de paix ?*, par Philippe Martin, Thierry Mayer et Mathias Thoenig, 2006, 3<sup>e</sup> tirage, 56 pages.

*L'Afrique des inégalités : où conduit l'histoire*, par Denis Cogneau, 2007, 64 pages.

*Électricité : faut-il désespérer du marché ?*, par David Spector, 2007, 2<sup>e</sup> tirage, 56 pages.

*Une jeunesse difficile. Portrait économique et social de la jeunesse française*, par Daniel Cohen (éd.), 2007, 238 pages.

*Les Soldes de la loi Raffarin. Le contrôle du grand commerce alimentaire*, par Philippe Askenazy et Katia Weidenfeld, 2007, 60 pages.

*La Réforme du système des retraites : à qui les sacrifices ?*, par Jean-Pierre Laffargue, 2007, 52 pages.

*La Société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, par Yann Algan et Pierre Cahuc, 2008, 6<sup>e</sup> tirage, 102 pages.

*Les Pôles de compétitivité. Que peut-on en attendre ?*, par Gilles Duranton, Philippe Martin, Thierry Mayer et Florian Mayneris, 2008, 2<sup>e</sup> tirage, 84 pages.

*Le Travail des enfants. Quelles politiques pour quels résultats ?*, par Christelle Dumas et Sylvie Lambert, 2008, 82 pages.

*Pour une retraite choisie. L'emploi des seniors*, par Jean-Olivier Hairault, François Langot et Theptida Sopraseuth, 2008, 72 pages.

*La Loi Galland sur les relations commerciales. Jusqu'où la réformer ?*, par Marie-Laure Allain, Claire Chambolle et Thibaud Vergé, 2008, 74 pages.

*Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financés par répartition*, par Antoine Bozio et Thomas Piketty, 2008, 100 pages.

*Les Dépenses de santé. Une augmentation salubre ?*, par Brigitte Dormont, 80 pages, 2009.

*De l'euphorie à la panique. Penser la crise financière*, par André Orléan, 2009, 3<sup>e</sup> tirage, 112 pages.

*Bas salaires et qualité de l'emploi : l'exception française ?*, par Ève Caroli et Jérôme Gautié (éd.), 2009, 510 pages.

*Pour la taxe carbone. La politique économique face à la menace climatique*, par Katheline Schubert, 2009, 92 pages.

*Le Prix unique du livre à l'heure du numérique*, par Mathieu Perona et Jérôme Pouyet, 2010, 92 pages.

*Pour une politique climatique globale. Blocages et ouvertures*, par Roger Guesnerie, 2010, 96 pages.

*Comment faut-il payer les patrons ?*, par Frédéric Palomino, 2011, 74 pages.

*Portrait des musiciens à l'heure du numérique*, par Maya Bacache-Beauvallet, Marc Bourreau et François Moreau, 2011, 94 pages.

*L'Épargnant dans un monde en crise. Ce qui a changé*, par Luc Arrondel et André Masson, 2011, 112 pages.

*Handicap et dépendance. Dramas humains, enjeux politiques*, par Florence Weber, 2011, 76 pages.

*Les Banques centrales dans la tempête. Pour un nouveau mandat de stabilité financière*, par Xavier Ragot, 2012, 80 pages.

*L'Économie politique du néolibéralisme. Le cas de la France et de l'Italie*, par Bruno Amable, Elvire Guillaud et Stefano Palombarini, 2012, 130 pages.

Mise en pages  
TyPAO sarl  
75011 Paris

Imprimerie Maury  
N° d'impression : \*\*\*\*\*  
Dépôt légal : mai 2012