

**CHRISTOPHE BOUCHET**

**V I V E**

**L E**

**C U M U L**

**D E S**

**M A N D A T S**



**DENOËL**  
impacts



**VIVE LE CUMUL DES MANDATS!**



CHRISTOPHE BOUCHET

# VIVE LE CUMUL DES MANDATS!

collection dirigée  
par Guy Birenbaum et Airy Routier

**DENOËL**  
**impacts**

**© by Éditions Denoël 1999**  
**9, rue du Cherche-Midi, 75006 Paris**  
**ISBN : 2.204.24871.2**  
**B 24871.0**

## Sommaire

Vive le cumul? .....	9
1. Un cautère sur une jambe de bois.....	15
1. Une « attente ».....	17
2. Maire ou député .....	25
2. Le pouvoir perdu.....	33
1. La chambre d'enregistrement.....	35
2. La techno parade .....	44
3. Au milieu du gué .....	56
4. Toujours plus d'élus .....	65
3. Les vrais-faux arguments .....	73
1. Eurobéatitude.....	75
2. Y a-t-il de mauvais exemples.....	88
3. Le parrain, l'adjoint, le prête-nom et les emplois fictifs .....	101
4. Cumul et parité .....	111
4. La société hémiplegique.....	115
1. Une semi-république.....	117
2. Gravelines; top model .....	122
3. SEML, associations, syndicats, hôpitaux....	125

5. Élève-moi un statut .....	129
1. Les choix du courage .....	131
2. Une liberté au prix fort .....	135
3. La peur des juges .....	139
4. Tous égaux sauf... ..	142
5. Trouver une sortie .....	145
6. Un autre mode de scrutin municipal .....	147
7. La société automatique .....	161
<b>Annexes .....</b>	<b>165</b>

**Loi de 1985**

**Exposé des motifs**

**Réunions de cabinet**

**Projet de loi de 1998**

## Vive le cumul ?

La petite annonce parue dans la presse ne manquait pas d'intérêt. La proposition ainsi rédigée était engageante. C'était donc cela. Il suffisait de trois bouts de loi pour lancer la « modernisation de la France » et vaincre enfin les archaïsmes. Une politique courageuse et déterminée ; au surplus débarrassée de ce vocabulaire excessif et galvaudé. Pas de longs discours, des actes. Avec sobriété et humilité. Chapeau bas.

Les Français, unanimes et comblés, ont applaudi à tout rompre. Et pour cause : ainsi l'égalité, partout, serait rétablie, pour les femmes et les homosexuels ; les abus des élus seraient brisés, les cumuls supprimés. Une belle rénovation.

Mais voilà que, dans un coin, le vernis craquelle. On gratte et l'on s'aperçoit que le mur est pourri, la structure rongée, les fondations chancelantes. Misère, la restauration n'est qu'une illusion, un trompe-l'œil, un vulgaire coup de badigeon pour faire propre.

Le paradoxe est saisissant et l'ironie piquante. Cumul des mandats, parité, PACS, ces lois étaient destinées à lever les hypocrisies, elles ne sont qu'hypocrisie. Elles ne sont pas populaires mais démagogiques. La nuance n'est pas mince.

Car les élus forment une cible commode. Ils portent toutes les tares du système puisqu'ils le représentent. Sont-ils vénaux, vils et avides ? Ils en donnent en tout cas l'apparence. Les Français sont sans pitié : ils les jugent responsables et coupables. Il faut en finir, les dépouiller et les désarmer. L'occasion était trop belle. Sus aux élus. Les flèches sont tirées, les fautifs harponnés, un peu plus discrédités. Le peuple est ravi. Pour un homme politique aujourd'hui, que demander de plus ?

Le propos n'est guère policé, il n'est pas à la mode, et pourtant... Quelle folie de vouloir encore réduire le pouvoir des élus ! Alors, vive le cumul ! Certes, les élus ont été eux-mêmes les artisans de leur propre chute, ils ont abandonné leurs prérogatives, se sont laissé déborder par d'autres pouvoirs économique, européen, médiatique, judiciaire, devenus plus puissants mais peu démocratiques. Les mécanismes de cette abdication sont multiples et les origines en sont variées, mais le résultat est tangible, chaque jour perceptible. La machine républicaine prend des virages que les hommes politiques ne contrôlent plus. Un exemple : la B.N.P. lance une gigantesque opération sur deux autres banques. Les dirigeants politiques « l'apprennent le matin dans les journaux <sup>1</sup> », dit Philippe Séguin. Un quatrième établissement bancaire, le Crédit Lyonnais, est, lui, privatisé après que les politiques eurent montré leur incapacité à contrôler une banque détenue par l'État. Bref, en quelques semaines, la classe politique s'est privée d'un rouage essentiel de régulation, le secteur bancaire. À tort ou à raison ? Peu importe, ce pouvoir-là est perdu. Un de plus.

Car, en trente ans, l'emprise des politiques s'est effondrée par strates successives. D'abord, les élus ont très rapidement délégué leurs pouvoirs à des cabinets au nom

1. « Nulle part ailleurs », *Canal +*, mars 1999.

d'une supposée compétence technique. La caste choisie, appelée de façon générique technocratie, s'en est emparée. À un point tel qu'elle concentre entre ses mains une foule de leviers de décision. Ce qui pose un problème majeur à la démocratie. Car les membres de ces cabinets et autres strates supérieures de l'administration sont incontrôlables et incontrôlés ou plutôt, ce qui est encore plus grave, ils s'autocontrôlent. Le fiasco du Crédit Lyonnais ou le scandale du sang contaminé en furent de parfaites illustrations.

Ce transfert de décision s'est accompagné de la naissance de l'Europe sur un modèle comparable, doté lui aussi d'une technocratie toute-puissante, la fameuse Commission européenne. Or cette Europe encadre surtout très sévèrement le travail des législateurs nationaux. Toute loi doit être peaufinée en fonction des contraintes européennes, taillée pour répondre aux normes européennes et retaillée si elle n'y répond pas. Un carcan qui ne valorise en rien la fonction des élus nationaux d'aujourd'hui.

Enfin, dernière abdication, chaque mois ou presque, un procureur requiert, ici ou là, une peine d'inéligibilité contre un élu pour des faits sans relation directe avec son mandat, si ce n'est la réputation et la morale, deux qualités difficiles à jauger dans un prétoire. Certes, Jacques Mellick, ancien député et maire de Béthune (Pas-de-Calais), ne méritait guère la confiance des électeurs ou du président de la République qui l'avait nommé ministre. Cependant, est-il légitime de condamner un élu à une peine d'inéligibilité pour un faux témoignage dans une affaire de corruption liée à une rencontre de football<sup>1</sup> ?

1. Rappelons que Jacques Mellick, député du Pas-de-Calais et maire de Béthune, avait menti devant le tribunal de Valenciennes sur son emploi du temps pour couvrir son ami Bernard Tapie dans l'affaire du match truqué Valenciennes-Olympique de Marseille.

Ce type de péripétie judiciaire peut poser un véritable problème à la démocratie. Les magistrats du siège ne sont, en principe, soumis à aucun contrôle (c'est la condition de l'indépendance de la justice); les autres sont nommés par les politiques. Sous la pression médiatique, les élus ont concédé aux juges un champ d'intervention plus large. Ils ont eu tort.

Et pourtant, les voici prêts à recommencer, à se censurer, pour les mêmes raisons, ce qui ne manquera pas de produire les mêmes effets. Car les élus ne sont pas parvenus à regagner la confiance du peuple qui tient encore le raisonnement : « tous pourris ». Pourris parce que cumulards. Alors supprimons le cumul, en commençant par le plus facile à éliminer : celui des mandats politiques !

Comme toujours, on ne s'attaque ici qu'aux effets, jamais aux causes. La raison en est limpide : les effets sont lisibles, visibles sur le plan médiatique, corrects sur le plan politique, juteux sur le plan électoral. On promulgue donc une loi, une de plus. La France en devient la démocratie la plus réglementée d'Europe. Surtout, on assiste à l'élaboration progressive, inconsciente peut-être mais pas innocente, d'une société automatique, une société qui gèle les modes d'accès au pouvoir, fondés sur la cooptation au sein des grands corps.

Proposer une loi sur le cumul des mandats permet de ne pas tester son courage, de s'exonérer à bon compte d'une nécessaire réflexion sur nos institutions et, en son centre, sur le rôle de l'élu.

En matière de décentralisation, par exemple, le problème reste entier : faut-il aller jusqu'au bout ou reculer ? Mais la question elle-même est taboue. Une chose est sûre : rester au milieu du gué, au centre des pouvoirs et des financements croisés, ne peut être que la pire des solutions.

Autre aberration : l'intercommunalité (communautés de communes ou communautés urbaines) qui conduira inéluctablement à la création de nouveaux mandats. Le groupement de communes est peut-être un échelon pertinent mais, alors, il faut supprimer simultanément un ou plusieurs des niveaux de compétence existants (ville, département, région...). Ajouter des élus, c'est diluer le pouvoir comme on allonge une sauce sans trop connaître le dosage exact. Supprimer la possibilité de cumul, c'est l'allonger encore. Pour justifier une telle loi, on emploie une batterie d'arguments fantômes comme la comparaison avec les autres pays européens, la lutte contre la corruption ou la lisibilité des fonctions. Mais la corruption n'est pas liée aux cumuls. Elle est le reflet d'une société, d'une culture, d'une mauvaise organisation. C'est précisément ce qui fait mal. C'est précisément ce que l'on ne veut pas voir.

Et pourtant cette loi est inadaptée. Car les principaux cumulards, ceux qui additionnent les mandats politiques, mais aussi les présidences d'établissement public ou de société d'économie mixte, le resteront. De même, un premier ministre pourra toujours cumuler sa fonction avec celle de maire d'une grande ville, alors que le député de base ne le pourra pas. Pis, l'abolition du cumul conduira à l'inverse de l'effet recherché. Les mécanismes de décision deviendront encore plus opaques par le jeu des prête-noms, et le phénomène des dynasties familiales en sortira renforcé.

Les cumuls les plus dangereux, ceux qu'il faut supprimer d'urgence, sont ailleurs que dans les mandats électoraux *stricto sensu*. Ceux-là, une loi de 1985 les limite déjà, et les revenus liés à l'exercice de leurs mandats sont plafonnés. En revanche, les élus peuvent toujours – et la nouvelle loi n'y changera rien ! – cumuler sans soucis les

présidences de district, de communauté urbaine, de société d'économie mixte (SEM), d'associations de tous types, sans parler de la présidence des établissements hospitaliers, liée à la fonction de maire. Ils peuvent en conséquence cumuler les revenus de toutes ces structures. Selon une enquête du mensuel économique *Capital*, certains élus touchent à Paris plus de 100 000 francs par an pour la présidence d'une seule SEM<sup>1</sup>. De même, les émoluments des communautés urbaines ne sont pas pris en compte dans le plafonnement des revenus. Alors là, oui, il faut sabrer. Sans discuter. Mais de tout cela, la loi ne parle pas.

Au prix de quelques interdictions, le pouvoir peut être redistribué, l' élu gardant la prééminence et l'impulsion des actions. Car le rôle de l' élu doit être redéfini, protégé et même renforcé. Plutôt que de lui interdire l'addition de certains mandats, mieux vaut réfléchir à le doter d'un véritable statut, à le protéger d'une dérive juridique qui s'accélère. Il faut aussi donner une véritable rémunération aux maires, faciliter l'accès aux mandats pour tous et toutes, pas seulement pour les fonctionnaires. Il faut aussi réfléchir à un mode de scrutin. Les deux modes de scrutin principalement employés sont injustes (uninominal, majoritaire à deux tours) ou cause d'instabilité institutionnelle (proportionnelle intégrale). Ce n'est qu'une fois ces problèmes réglés que la suppression des cumuls sera envisageable, pas avant.

1. *Capital*, avril 1999.

1

**UN CAUTÈRE SUR UNE JAMBE DE BOIS**



## 1. Une « attente »

C'est une vaste steppe peuplée de quelques arbustes efflanqués. Aussi loin que l'on pousse son regard, on ne voit rien, ni derrière ni devant, ni à droite ni à gauche. Abandonnés par nos guides, sans pistes ni repères, nous ne savons ni d'où nous venons, ni où nous allons. Plantés au milieu de nulle part. Faut-il avancer ? Reculer ? Changer de cap ? Tel est le paysage politique de la France au milieu des années 90, une décennie sans appellation. Il y avait eu les trente glorieuses, les années de crise, les années fric. 90 ? Rien. Aux sentiments confus des Français s'ajoute l'impression que nos hommes politiques se sont perdus avec la caravane. Les dirigeants ne dirigent plus. Rappelez-vous. En 1995, lors de la campagne présidentielle, Jacques Chirac et Lionel Jospin, les deux candidats arrivent les mains vides. Ils n'ont plus rien à nous proposer. Ils ont beau chercher, fouiller dans leurs boîtes à idées et récurer leurs vieilles marmites, cela sonne creux. Leurs prédécesseurs ont dilapidé l'héritage, épuisé les idées, gaspillé les pommades miracle. Charles de Gaulle avait une vision de la France qu'il légua à son dauphin,

Georges Pompidou. Valéry Giscard d'Estaing voulait incarner le dynamisme et François Mitterrand avait en bandoulière son épais catalogue des valeurs de gauche. Chirac et Jospin n'ont plus rien. Ils savent qu'il est inutile de refaire aux Français le coup de « moi ou le chaos » ou des « 110 propositions ». Ce serait grotesque. Les Français les ont jugés. Mal, très mal. Leurs troupes se sont échangé les maroquins au gré des alternances. Elles sont parvenues à un consensus minimal sur les institutions de la V<sup>e</sup> République, qui réservaient autrefois les plus belles empoignades de la vie politique, ainsi que sur l'économie de marché, devenue la base de travail de chacun. Ils ont même prouvé qu'ils pouvaient collaborer, s'estimer et cohabiter. Bref, ils s'entendent bien. Il n'est qu'à les voir rivaliser de courtoisie réciproque en plein conflit dans l'ex-Yougoslavie.

Le tableau n'est pourtant pas aussi rassurant. Car, collectivement, ils ont aussi montré leur incapacité à tenir leurs multiples promesses, notamment celle de réduire le chômage. C'est pourtant la seule préoccupation de la majorité des Français qui ne veulent plus, sur ce point, être menés en bateau. À défaut de solutions, ils vont, non pas trouver des promesses, mais sortir de leur chapeau des responsables, selon la tactique éprouvée du bouc émissaire. Car il est bien difficile, en pleine campagne, d'admettre qu'on a été mauvais. Et délicat de rejeter la responsabilité sur l'autre candidat puisqu'on se repasse régulièrement le mistigri. Il doit donc bien y avoir des fautifs quelque part. La mondialisation? Un peu juste, puisque nos voisins s'en débrouillent. Un ennemi intérieur? Oui, presque. Car, c'est nouveau, en 1995, il y a des responsables. Ils sont identifiés et reconnus, ils seront traqués et chassés. Ils peuplent cette sphère du pouvoir qui ne tourne plus rond.

*Moi les technocrates, toi les élus*

Retiré à la campagne pour rédiger son manifeste de campagne présidentielle, Jacques Chirac tient son explication. C'est la faute aux technocrates. Il dresse d'eux un portrait au vitriol : « Le plus inquiétant dans le fonctionnement de nos institutions est bel et bien la dérive par laquelle une technostructure a confisqué le pouvoir. Elle se coopte aux frontières mouvantes de la haute administration, des cabinets ministériels et des grandes entreprises publiques, privées ou mixtes. Elle fonctionne comme un club mondain, à l'écart des réalités. La qualité des intéressés n'est pas en cause et d'ailleurs certains souffrent, dans la sphère d'activité, d'être isolés des Français ordinaires. C'est l'éclipse des politiques qui a enraciné les mœurs du sérail. Mettons un terme à ces mœurs et l'État sera plus efficace, la politique plus saine, l'activité parlementaire valorisée<sup>1</sup>. »

Son adversaire Lionel Jospin a, lui aussi, trouvé un bouc émissaire parmi les classes dirigeantes françaises mais ce n'est pas le même. À ses yeux, le mal viendrait plutôt des parlementaires. Ils sont inconséquents, sèchent les séances à l'Assemblée, se chamaillent pour des broutilles, quand ils ne piquent pas dans la caisse. Bref, si ses fonctions ne l'obligeaient pas à les fréquenter, on imagine que ce puritain les éviterait volontiers. Lui-même a quitté un moment la scène avec la certitude de ne pas y revenir. En 1995, il ne s'est même pas présenté aux élections municipales. Les Toulousains l'auraient bien vu affronter Dominique Baudis, pas lui. Autre valeur montante de la gauche vertueuse et res-

1. Jacques Chirac, *La France pour tous* (Nil éditions, 1995);

ponsable, Martine Aubry s'est montrée à peine plus courageuse et s'est présentée à Lille, mais derrière Pierre Mauroy dont l'imposante carrure protège efficacement des intempéries.

Pour Lionel Jospin, il y a une raison au comportement peu dynamique des élus, à leur vertu à géométrie variable : ce sont tous des cumulards. Il a sans doute oublié qu'il a lui-même, de 1984 à 1986, additionné la responsabilité de premier secrétaire du Parti socialiste et celles de conseiller de Paris, de député de la 27<sup>e</sup> circonscription de Paris et de député européen. Qu'importe ! Foi de candidat, il s'attaquera au problème. S'il est élu. « Tout part d'une réforme : l'interdiction faite également aux députés de détenir une responsabilité exécutive dans une collectivité locale <sup>1</sup> », écrit Lionel Jospin dans son programme. « Il y a là une raison matérielle : l'absentéisme parlementaire choque les Français et le cumul actuel le favorise. Il y a surtout une question de principe : ce cumul peut entraîner une confusion d'intérêts. Les mesures visant une stricte limitation du cumul des mandats feront également l'objet d'un référendum <sup>2</sup>. » En septembre 1997, quelques semaines après son arrivée à Matignon et devant le congrès des Présidents de conseils généraux, Lionel Jospin précisait ses vues, jugeant cette mesure (anti-cumul) « nécessaire » pour que les Français « retrouvent pleinement confiance dans le fonctionnement des institutions démocratiques ». Il estimait cette « attente » comme « une reconnaissance du succès de la décentralisation ».

1. Programme de la campagne présidentielle, 1995.

2. *Ibid.*



# VIVE LE CUMUL DES MANDATS !

## .. CHRISTOPHE BOUCHET

La réforme engagée sur le cumul des mandats électoraux est issue d'un faux débat. Tout comme la loi sur la parité, elle s'attaque aux symptômes plutôt qu'aux causes profondes. L'actuel projet de loi n'est qu'un leurre : un tranquilisant bon marché concocté par une classe politique frileuse et soucieuse de conserver ses acquis.

Enquêtes et portraits à l'appui, Christophe Bouchet s'attaque aux vrais enjeux. Où se trouvent aujourd'hui les centres du pouvoir ? Qui les monopolise ? Comment rendre aux élus leur véritable fonction ? Est-il possible de réconcilier les citoyens avec la politique ?

Un essai décapant sur une des questions clés du débat politique français.

Journaliste au *Nouvel Observateur*, Christophe Bouchet est l'auteur de *L'Aventure Tapie* (Seuil, 1993), *Tapie, l'homme d'affaires* (Seuil, 1995) et *Comment devenir riche et célèbre sans le mériter* (Albin Michel, 1995).

Couverture :  
Création Pleins Feux

DENOËL  
impacts

B 24871.0  5.99  
ISBN 2.207.24871.2  
90 FF TTC

