

Les électors politiques

Le cumul des mandats et le travail parlementaire

N°9
Août 2012

Luc Rouban
Directeur de recherche CNRS

www.cevipof.com



SciencesPo.

CEVIPOF
CNRS

Centre de recherches politiques

N°9

Août 2012

 Luc Rouban
Directeur de recherche CNRS

Le cumul des mandats et le travail parlementaire

Le débat sur le cumul des mandats s'appuie sur des arguments que l'analyse systématique de l'activité des députés de la XIII^e législature invalide. En effet, l'analyse ne permet pas de conclure au fait que le cumul des mandats entraînerait une moindre activité parlementaire, ni que les députés cumulards ne seraient dévoués qu'aux intérêts de leurs collectivités d'ancrage.

Le débat sur le cumul des mandats s'appuie sur un triple argumentaire récurrent. Tout d'abord, le cumul des mandats verrouillerait les carrières politiques au profit d'une élite peu représentative de la population. Cet argument est certainement le plus solide même si des recherches s'avèrent nécessaires pour étudier les mécanismes de sélection et de carrière du personnel politique.

Deux autres arguments paraissent en revanche bien moins fondés de manière empirique. D'une part, le cumul des mandats favoriserait l'absentéisme et interdirait aux députés de travailler sérieusement puisqu'ils seraient trop pris par leurs fonctions d'élus locaux. D'autre part, le cumul serait une forme hypocrite de lobbying local au détriment des intérêts généraux de la nation, les cumulards n'étant préoccupés que de faire valoir leurs intérêts de terroir. Ces affirmations ont été maintes fois répétées aussi bien dans le milieu politique que dans celui de ses observateurs. Quelques très rares recherches sérieuses ont pourtant montré que le rejet apparemment majoritaire du cumul par les citoyens recouvre en réalité des réactions très contrastées en fonction du rôle local qu'assume le député (Olivier, 1998).

Pour étudier l'effet du cumul des mandats sur l'intensité du travail parlementaire, à défaut de pouvoir en saisir la qualité intrinsèque qui échappe à toute quantification (une proposition

de loi mal écrite est difficile à déceler même si la pratique montre qu'il en existe beaucoup), on a choisi d'analyser les activités réelles des députés de la XIII^e législature (2007-2012). Sur les 618 députés qui se sont succédé lors de cette législature, seuls 552 sont pris en considération puisqu'il faut écarter les députés élus qui deviennent ministres ou ceux dont la présence à l'Assemblée est trop courte (décès, démissions des suppléants, élections au Sénat, invalidations de l'élection). Sur ce nombre, 482 députés soit 87,3% cumulent avec au moins un autre mandat électif. Cette proportion ne varie pas beaucoup selon l'étiquette (84,4% pour l'UMP, 86% pour les Centristes, 89,4% pour le PS et le PCF, 88% pour les non-inscrits).

1. Les séquences de cumul

Le cumul des mandats n'est pas lui-même une réalité simple malgré la réduction progressive des possibilités légales de cumul depuis quelques années. Si l'on considère qu'un député peut être au choix soit membre d'un conseil municipal, maire-adjoint, maire, conseiller général, vice-président ou président d'un conseil général, membre, vice-président ou président d'un conseil régional et vice-président ou président d'un EPCI (communauté d'agglomération ou de commune), on dispose de 29 séquences de cumul. Certaines sont très fréquentes comme le fait d'être seulement maire (121 députés soit 22% de la législature) ou

comme le fait d'être maire et président d'un EPCI (80 députés soit 14%). D'autres, en revanche, sont des cas uniques : par exemple, un seul député est à la fois membre d'un conseil municipal, président ou vice-président d'une région et président d'un EPCI.

En fait, 90% des situations sont constituées de 9 séquences, soit, par ordre décroissant : maire uniquement (22%), maire ou maire-adjoint + EPCI (19,2%), aucun cumul (12,7%), conseiller municipal uniquement (7,6%), président ou vice-président de conseil général uniquement (7%), conseiller général uniquement (7%), conseiller régional uniquement (5,4%), fonction municipale + fonction au conseil général (5,3%), président ou vice-président de conseil régional uniquement (4%).

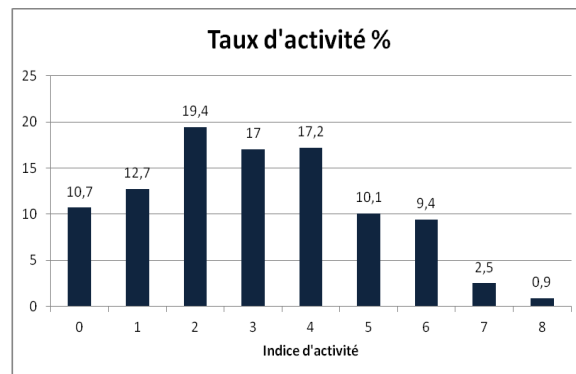
2. Une activité parlementaire plurielle

On a retenu comme critères d'activité le nombre des questions (de toutes sortes), le nombre des propositions de lois personnelles (et non des propositions de lois cosignées, qui relèvent généralement de l'activité collective du groupe), le nombre d'avis et de rapports (de toutes sortes, rapports législatifs et d'information), le nombre d'interventions en séance publique, le nombre d'interventions en commission, la présence dans des délégations ou dans des missions d'information, la présidence ou la vice-présidence de groupes d'études et le nombre d'activités extra-parlementaires comme, par exemple, la participation au Conseil national de l'habitat ou à d'autres commissions.

À partir de chaque type d'activité, on a créé une variable discrétisée en trois modalités (selon la distribution en terciles des résultats). Sur la base de chaque modalité supérieure, indiquant un investissement fort de la part des députés dans chaque type d'activité, on a constitué un indice d'activité parlementaire allant donc de 0 à 8. La moyenne pour l'ensemble des députés est de 3,04 mais avec un écart-type de 1,93, ce qui indique de très fortes variations. On peut également constater que les niveaux supérieurs

d'activité (au-dessus de l'indice 5) ne concernent qu'un quart des députés.

Tableau 1 : L'indice d'activité parlementaire



Une première analyse par séquence de cumul ne montre rien de probant. Certes, on peut constater que les députés ne cumulant pas ont un taux d'activité légèrement supérieur à ceux qui cumulent (3,43 sur l'indice contre 2,98 en moyenne) mais l'écart-type est là encore considérable comme le montre le tableau 2. Cela n'a rien de surprenant car chaque séquence que l'on a isolée recouvre elle-même des différences importantes.

Tableau 2 : Le niveau global d'activité par séquence de cumul

	Moyenne	N	Ecart-type	Minimum	Maximum
0 Pas de cumul	3,43	70	2,03	0	8
1 Conseil municipal uniquement	3,19	42	2,03	0	8
2 Maire uniquement	3,05	121	1,83	0	7
3 Maire + EPCI	3,09	106	1,78	0	7
4 Conseil général uniquement	3,34	38	2,18	0	7
5 Conseil municipal + CG	2,66	29	1,67	0	6
6 Président CG uniquement	2,72	39	2,04	0	6
7 Conseil régional uniquement	3,10	30	2,04	0	8
8 Président CR	2,50	22	1,85	0	6
Total	3,08	497	1,92	0	8

Le cumul des mandats pose cependant la question de savoir ce qu'est un « cumulard ». L'importance du cumul peut être référée en effet à trois dimensions qui se recoupent : soit le fait d'accéder à des postes territoriaux importants (par exemple, être président de conseil général ou régional) ; soit le fait d'occuper un poste territorial dans une collectivité de grande taille (par exemple, être maire-adjoint de Marseille aurait sans doute plus d'effet qu'être le maire d'une petite commune rurale de 500 habitants) ; soit, enfin, le fait de multiplier les mandats sur des terrains différents (par exemple, être maire et conseiller général).

On voit sur le tableau 2 que le niveau de responsabilité territoriale joue effectivement un peu mais avec de tels écarts-types qu'il serait bien risqué d'y voir une association statistique claire.

L'analyse factorielle montre ensuite que le nombre d'habitants des communes dans lesquelles le député exerce un mandat n'a pas d'effet sur le niveau d'activité à l'Assemblée.

Enfin, le nombre de mandats exercés simultanément¹ ne joue pas non plus de manière linéaire. Il n'y a pas de corrélation entre le nombre de mandats et l'investissement dans l'ensemble du travail parlementaire.

En effet, les activités parlementaires ne varient pas de la même façon. Par exemple, il est vrai que le nombre des interventions en séance publique diminue lorsque l'on passe d'une situation sans aucun cumul à un cumul de 2 mandats supplémentaires (de 43% à 28% du tercile supérieur²)... mais l'activité remonte lorsque les députés disposent de 3 mandats supplémentaires (35% sont alors dans le tercile supérieur). Le nombre de questions posées ou de propositions de lois déposées ne baisse, quant à

lui, qu'à partir de 3 mandats supplémentaires. En revanche, la production de rapports et d'avis varie... de manière inverse : plus les députés cumulent et plus ils sont productifs (35% des députés ayant un mandat supplémentaire se situent dans le tercile supérieur de la production de rapports contre 45% de ceux qui détiennent trois mandats supplémentaires).

Il faut souligner le fait que l'ensemble des activités que l'on a mentionnées ne constitue pas un ensemble homogène. L'activité parlementaire ne constitue pas un espace où lorsque l'on pose beaucoup de questions on est également très présent dans l'hémicycle et très souvent actif dans la rédaction de rapports. L'analyse menée à partir de corrélations bivariées montre qu'il existe une forte corrélation entre le fait de poser des questions et le fait de déposer des propositions de lois (Pearson = 0,524) mais ces deux activités n'entraînent pas nécessairement la présence en séance publique, en commission, ou la rédaction d'avis et de rapports. En revanche, la rédaction de rapports est fortement liée à la présence en séance et en commission (Pearson = 0,459), ce qui paraît assez logique. La présence active en séance publique et les interventions en commissions sont également fortement liées (Pearson = 0,620). La question est moins simple qu'il n'y paraît et il est donc faux de rapporter l'activité des députés à la seule présence dans l'hémicycle.

Cependant, là encore, il n'existe pas de corrélation négative entre le nombre de mandats et le fait d'être l'auteur de nombreuses questions ou bien de nombreux rapports. Si l'on sélectionne le groupe des « activistes » qui cumulent les rapports et les questions ou les propositions de lois et qu'on l'oppose de manière fortement contrastée aux « décontractés » qui ne participent que très faiblement à ces activités, on

¹ Rappelons qu'aux termes de la loi du 5 avril 2000, un député ne peut exercer qu'un mandat dans l'une des assemblées délibérantes locales (conseil municipal dans les communes de plus de 3 500 habitants, conseil général, conseil régional, Assemblée de Corse et Conseil de Paris). Comme les communes de moins de 3 500 habitants ainsi que les structures de coopération intercommunales (EPCI) ne sont pas visées par la loi, on peut donc cumuler théoriquement de 0 à 3 mandats supplémentaires.

² On a discrétisé les variables en trois tiers afin de faciliter la restitution des résultats. On ne prend en considération ici que le tiers supérieur et donc la proportion de députés les plus engagés dans chaque activité.

voit que les cumulards sont « activistes » à hauteur de 53% (proportion qui monte à 68% pour ceux qui ne cumulent qu'avec un poste de conseiller général) contre 20% seulement de ceux qui ne cumulent aucun mandat.

3. Les facteurs de l'activité parlementaire

Quels sont alors les mécanismes expliquant la plus ou moins grande activité des députés ?

Les caractéristiques personnelles ne jouent pas ou presque. Le genre n'influe pas. L'âge est associé à quelques variations mais ce ne sont pas les députés les plus jeunes qui sont les plus actifs, ce sont ceux qui se situent dans le troisième quartile entre 57 et 61 ans (3,34 sur l'indice contre 3,24 pour ceux du premier quartile entre 29 et 49 ans).

On ne peut pas non plus soutenir la thèse selon laquelle seuls les députés issus d'un milieu favorisés ou titulaires de diplômes seraient suffisamment dotés de ressources pour être socialisés dans le milieu juridique et donc plus actifs. Certes, la possession d'un diplôme en droit est associée à une activité un peu plus soutenue, mais guère (3,25 sur l'indice contre une moyenne de 3,04) tout comme le fait d'être passé par l'ENA (3,16) ou une grande école de commerce (3,27). Lorsque les diplômés ou le passage par les grandes écoles joue, il joue toujours en faveur de la rédaction de rapports et des interventions en commissions et pas vraiment ou pas du tout pour le dépôt de propositions de lois ou de questions.

Le détail des professions des députés les plus actifs est assez parlant : en tête viennent les professeurs des écoles (3,64), suivis par les cadres des services publics industriels et commerciaux (3,56), les cadres de la fonction publique (3,44), les cadres du privé (3,31), les médecins (3,22), les avocats (3,1), les enseignants (3,03), les universitaires et les membres des grands corps (2,47). Ce n'est pas la hiérarchie sociale des métiers qui dicte le niveau d'activité. Et le fait que les députés anciens

fonctionnaires soient actifs doit être rapporté à leur appartenance partisane.

En effet, l'étiquette influe sensiblement sur le niveau global d'activité. Si l'on reprend l'indice présenté plus haut, on voit que les députés non inscrits ont la moyenne la plus basse (2) suivis par les députés UMP (2,73), les députés PS et leurs alliés (3,05) puis par les centristes (3,66) et finalement les députés communistes qui sont de loin les plus actifs (4,32). Ces derniers se distinguent plus particulièrement par le nombre de propositions de lois. On peut également souligner le fait que la présence dans les commissions et la production de rapports ne dépend pas du rapport de force politique mais bien d'une posture partisane particulière car, sur ce terrain, les députés centristes sont les plus productifs avant les députés du PCF et du PS et bien avant ceux de l'UMP.

Une seconde réponse, certes tautologique, est de nature institutionnelle. Les présidents ou vice-présidents de commissions sont bien plus actifs que les simples membres (5,11 contre 2,7) de même que les secrétaires ou les rapporteurs de ces commissions (respectivement, 4,88 et 4). De même, l'affectation à certaines commissions modifie le niveau d'activité. Ce dernier est le plus haut au sein de la commission des affaires européennes (4,23), suivie par la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes (4,07), la commission des finances (3,74), la commission des lois (3,28), la commission des affaires économiques (3,2), la commission des affaires étrangères (3,13), la commission des affaires sociales (3,1), la commission des affaires culturelles (2,78), la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire (2,6) et finalement la commission de la défense (2,44).

En revanche, il n'existe aucune corrélation entre l'expérience de la vie parlementaire mesurée par le nombre de mandats accomplis et les diverses activités menées à l'Assemblée. De la même façon, l'engagement dans la vie parlementaire ne varie pas de façon linéaire avec le niveau de

responsabilité détenue dans les partis politiques même si l'on peut seulement observer que des responsabilités nationales viennent le freiner (2,76 contre 3,36 pour les responsables de fédérations). L'ancrage territorial (le fait d'être un ancien maire ou conseiller général, etc.) ne joue pas non plus.

Le troisième facteur d'activité parlementaire tient aux conditions de l'élection. Une première analyse montre ainsi que les députés élus au premier tour sont moins actifs que ceux qui doivent passer par le second tour (l'indice moyen passant de 2,85 à 3,15). En revanche, l'écart obtenu avec le compétiteur au second tour ne joue pas.

4. Représentants locaux ou nationaux ?

Les députés cumulards sont-ils alors davantage des représentants des intérêts locaux que de la nation ? Pour répondre à cette question, on a dépouillé l'ensemble des propositions de lois en les rattachant à 11 thèmes récurrents dont un (« aménagement du territoire et questions locales ») constitue un indicateur précis de localisme, d'autres (comme celui de la « sécurité, police ») pouvant s'y rattacher indirectement mais pas nécessairement. En fait, les propositions de lois concernant les territoires sous diverses rubriques (protection de la viticulture, aménagement des zones rurales ou des espaces urbains, etc.) ne constituent que 17% de toutes les propositions de lois. La grande majorité des propositions concernent des questions d'ordre national comme la protection sociale, la fiscalité des particuliers ou des entreprises, le fonctionnement de l'Assemblée nationale, les régimes juridiques ou les questions pénales. On remarque également que la forte proportion de députés fonctionnaires ne conduit nullement à multiplier les propositions concernant la fonction publique ou l'éducation. On est donc bien loin des idées reçues concernant le travail des députés.

Le cumul joue un peu en faveur des propositions dont l'objet est local et de celles dont l'objet est nécessairement territorialisé comme la sécurité. Mais, inversement, les cumulards

s'intéressent davantage à la fiscalité, aux droits et au fonctionnement de la justice, aux questions de santé publique, à l'international. Rien n'indique donc que le cumul, au-delà des conséquences logiques de la décentralisation, entraîne un lobbying effréné pour les territoires.

Tableau 3 : L'objet des propositions de lois (en %)

	Moyenne	Pas de cumul	Cumul	Cumule comme maire
Social	17,4	24,3	16,4	18
Local	17,2	12,9	17,8	16,7
Police, sécurité	11,6	8,6	12	14,3
Fiscalité	11,2	10	11,4	11
Institutions, fct. de l'Assemblée	11,1	12,9	10,8	11
Droits, justice	9,1	7,1	9,3	9,8
Santé, sanitaire	9,1	2,9	10	10,2
International, Europe	4,2	2,9	4,4	3,7
Education	2,9	4,3	2,7	3,3
Environnement	1,6	4,3	1,2	0,8
Administration, fonction publique	1,4	1,4	1,5	2

L'analyse systématique de l'activité des députés de la XIII^e législature ne permet pas de conclure au fait que le cumul des mandats entraînerait une moindre activité parlementaire. C'est même souvent le contraire. De même, l'idée selon laquelle les députés cumulards ne seraient dévoués qu'aux intérêts de leurs collectivités d'ancrage est fautive. L'étude, dans le cadre de ses limites, montre que l'activité parlementaire dépend surtout et d'une posture politique impliquant un certain rapport au politique (contestation de la majorité ou engagement dans l'analyse de l'action publique) et de la personnalité des député(e)s dont certains et certaines sont, plus que d'autres, engagé(e)s dans des débats et des combats qui leur sont chers.

Il ne faut donc pas se tromper de débat. Le cumul des mandats pose d'autres questions, celle de l'ouverture et de la diversité du personnel politique en France, celle des procédures de

sélection au sein des partis politique et celle des carrières menées par les députés qui n'ont pas de garantie d'emploi lorsqu'ils n'appartiennent pas au secteur public ou aux professions libérales.

Pour aller plus loin :

> OLIVIER (Laurent), « La perception du cumul des mandats. Restrictions contextuelles et politiques à un apparent consensus », *Revue française de science politique*, 6, 1998, p. 756-772.

> ROUBAN (Luc), *Sociologie politique des députés de la V^e République, 1958-2007*, Cahiers du CEVIPOF, n° 55, Paris, CEVIPOF, septembre 2011.
http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/829/publication_pdf_cahier_55.3_jp.pdf