

CUMUL DES MANDATS ET REPRESENTATION : L'EXEMPLE DE LA PICARDIE (*)

PAR

Philippe MARIETTE

*Diplômé d'études approfondies d'administration publique de la faculté de droit
et des sciences politiques et sociales d'Amiens.*

La pratique du cumul des mandats est, en France, aussi ancienne que le système représentatif. Loin de la remettre en cause, la V^e République l'a plutôt accentuée, en doublant la filière traditionnelle, construite à partir du mandat local, par une filière inversée : ce ne sont plus seulement les notables locaux qui cherchent à renforcer leur position par l'acquisition d'un mandat national, mais encore les parlementaires nouvellement élus, et dépourvus d'attaches locales, qui s'efforcent d'obtenir l'implantation qui leur faisait défaut. L'apparition de cette nouvelle filière n'a fait qu'activer le mouvement d'accumulation des mandats électifs, qui se produit aussi bien dans un sens descendant qu'ascendant (1). On peut désormais dégager trois modèles principaux de carrière politique en France : le notable local, le militant et le technocrate.

— Le modèle notabiliaire est le modèle classique de développement d'une carrière politique. Elu dans un premier temps dans le cadre de sa commune, le notable franchit graduellement les étapes qui mènent au mandat national, à la représentation parlementaire et parfois à un poste ministériel. Ce *cursus honorum* classique est très répandu dans les formations politiques qui se réclament du centrisme (radicaux, P.D.M., républicains indépendants). Cette attitude se vérifie sur le plan

* Cette étude reprend les grandes lignes d'un mémoire pour le D.E.A. d'administration publique soutenu à la faculté de droit et des sciences politiques et sociales d'Amiens (mars 1979), devant un jury composé de : J. Chevallier (prés.), D. Loschak, M. Sellier.

(1) Voir pour l'évaluation quantitative et qualitative du cumul, au niveau national et dans la région de Picardie, *Le cumul des mandats : l'exemple de la Picardie*, Mémoire D.E.A., mars 1979.

régional par plusieurs exemples connus : Max Lejeune, André Rossi, Jacques Pelletier.

— Le militant, bien qu'utilisant un tremplin différent (l'adhésion à un parti), emprunte le même cheminement ascendant de la base vers le sommet. Il se distingue du cas précédent par un engagement politique plus marqué. Il n'est donc pas surprenant de trouver ce modèle de carrière principalement chez les élus des formations de gauche (P.C., P.S.) auxquels il faut ajouter une petite moitié des élus du R.P.R.

— Le technocrate, quant à lui, adopte la démarche inverse. Ayant accédé directement à la haute fonction publique par le biais de ses compétences et de ses diplômes (passage par un cabinet ministériel), il tentera d'asseoir sa carrière sur le plan politique par un mandat parlementaire prolongé si possible par une implantation locale. Ce troisième modèle est fréquent pour les membres du R.P.R.

A priori, le cumul des mandats ne paraît pas favoriser le fonctionnement normal du système représentatif :

— Il multiplie les tâches des élus cumulants, ce qui risque d'affaiblir par contre-coup leur activité dans chacune des assemblées où ils siègent (la dispersion entre les fonctions locales et nationales peut entraîner un traitement privilégié des unes au détriment des autres) ;

— Il crée des inégalités entre les membres des différentes assemblées en instituant des super-représentants dotés d'une écoute préférentielle ;

— Il réduit d'autant le nombre des citoyens ayant la possibilité d'accéder à la vie publique.

A côté de ces effets négatifs, on peut encore rappeler la dépendance des assemblées représentatives locales vis-à-vis de l'environnement économique et social dans la mesure où la carrière politique s'accompagne très souvent d'une activité professionnelle, sans oublier l'exercice éventuel de mandats associatifs ou corporatifs.

Cette accumulation au sens fort du terme finit par créer un réseau relationnel dont l'extrême complexité va à l'encontre du principe de délégation de pouvoir en ôtant au mandant toute possibilité de contrôle des actes de multimandaté.

Néanmoins, cette pratique, qui fausse le jeu normal de la représentation continue à fonctionner sans que les servants de la machine électorale mettent en doute son bien-fondé ; c'est la preuve qu'elle répond à une attente du public ainsi qu'à une loi objective de fonctionnement du système politique : le cumul est censé placer son titulaire dans une meilleure position pour défendre les intérêts de ses mandants.

I. — L'IDÉOLOGIE DU CUMUL :

LE CUMUL AU SERVICE DES INTÉRÊTS LOCAUX

Si le cumul des mandats peut apparaître comme une excroissance paradoxale du système représentatif, il n'en demeure pas moins très recherché. C'est la preuve qu'il s'est forgé une logique interne, propre

à en assurer une persistance. Cette garantie de stabilité repose sur le double fondement idéologique de la légitimité du système représentatif et du renforcement subséquent de cette légitimité en cas de multi-représentation.

S'intégrant parfaitement à cette logique du pouvoir, le cumulatif jouit d'un potentiel légitimant qui se concrétise par deux effets concomitants :

- Une légitimation personnelle qui justifie l'accomplissement d'une carrière et qui se trouve simultanément renforcée par celle-ci ;
- Une légitimation de la part d'autorité créée par l'élection et approfondie par le cumul.

A. — LA LEGITIMATION DU CUMUL.

L'extension des pratiques de cumul s'explique parce qu'elle sont assorties d'un discours visant à les légitimer. Cette légitimation s'envisage sous deux angles différents :

- Une légitimation de l'élu cumulatif ;
- Une légitimation de son rôle social.

1) LÉGITIMATION PERSONNELLE DU CUMULATIF.

On a tendance dans le domaine politique à négliger les facteurs affectifs. Nous pensons au contraire que la légitimation personnelle d'un élu dépend pour une part importante des qualités et de la valeur de l'intéressé. Toutefois, il ne faut pas se méprendre sur ce que nous appellerons la « légitimité affective ». Les éléments que nous prenons en compte ne sont qualifiés d'affectifs que pour autant qu'ils sont mis en œuvre au niveau du non-dit. Pour éclairer cette idée nous rappellerons simplement que l'acte de vote ne fait que traduire sur un plan strictement matériel la confiance envers un candidat que l'électeur « considère » comme étant le plus qualifié pour assurer la défense de ses intérêts.

Cela devrait se concrétiser dans les résultats des scrutins par l'adéquation entre la réalité sociale et l'appartenance politique des représentants. En vérité il existe un décalage permanent qui explique d'ailleurs la marge d'erreur des estimations de votes dans les périodes préélectorales. Il est difficile de tenir compte de liens affectifs qui peuvent animer le choix de certains électeurs. On se souviendra de l'exemple de Max Lejeune qui a quitté l'opposition à la suite de son exclusion du P.S. en octobre 1972 (pour refus d'adhérer au programme commun). Nombre d'électeurs socialistes de la 4^e circonscription de la Somme furent conduits à voter en faveur de la majorité présidentielle pour la simple raison qu'ils continuaient à élire fidèlement celui qui avait été leur représentant pendant de nombreuses années. Dans le même ordre d'idée, on constate souvent un phénomène d'« inconscience de classe » qui se traduit dans les élections par des pourcentages appréciables de votes ouvriers en faveur de candidats ouvertement éloignés de leurs intérêts. Ces com-

portements sont très importants car ils sont significatifs d'une conception idéalisée du candidat à l'élection.

Cette image idéale se fonde sur une condition essentielle : Le candidat doit déjà occuper une position favorable dans le système. Dans ce cas l'adjonction d'un ou plusieurs mandats politiques contribuera à parfaire l'existence d'une noblesse de représentation en conjugant position sociale et efficacité politique.

Le thème de l'efficacité ne manque pas d'être renforcé par ailleurs par celui de la centralisation de l'appareil d'Etat, dénoncée par l'ensemble du personnel politique, toutes tendances réunies. Ainsi, le cumul devient-il une réponse imposée aux élus. Tout étant discuté et négocié dans une seule et même sphère décisionnelle, le cumul est considéré comme l'arme indispensable pour assurer au sommet la défense des intérêts locaux. A partir de là, se crée un véritable théorème selon lequel le traitement rapide des problèmes locaux nécessite des entrées dans les services centraux des administrations, ce qui implique pour les élus une stature politique nationale qui doit leur permettre d'être présents à plusieurs niveaux de compétence. L'accumulation apparaît dès lors extérieure au candidat lui-même. Cumuler n'est plus un fait personnel, c'est une pratique rendue obligatoire par la construction hiérarchisée de l'administration. Le cumul n'est plus une tactique individuelle mais une pratique classique justifiée par l'existence d'un système politico-administratif centralisé.

D'où une hypertrophie généralisée du phénomène accumulatif qui se traduit par des réseaux complexes de mandats et de fonctions. Cela se vérifie pour la plupart des acteurs politiques qui en arrivent à utiliser leurs attachements multiples comme une référence électorale suffisante. Pour confirmer cette remarque, on ne prendra pour exemple que le cas de Hubert Henno, conseiller général sortant du canton d'Amiens sud et candidat à la réélection, dont le programme électoral se résume à un simple diagramme qui permet de visualiser le complexe acquis de ses relations et de ses entrées (voir ci-contre l'extrait d'un tract distribué dans le cadre de la campagne pour les élections cantonales de mars 1979).

Marie-Hélène Marchand a pu généraliser cette remarque dans son étude spécifique des conseillers généraux :

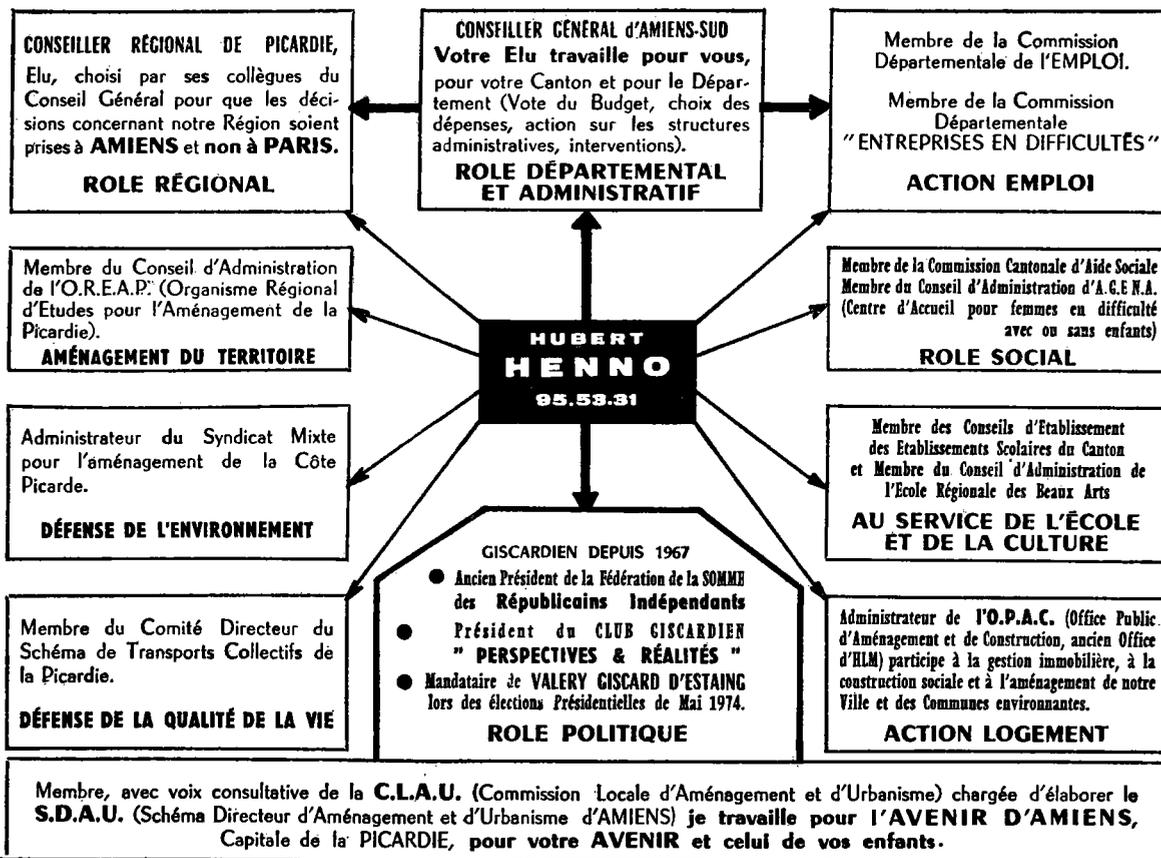
« Le cumul des fonctions locales est le signe de la réussite personnelle des candidats et de leurs liens avec le canton. A ce sujet, ceux-ci n'hésitent pas à insister sur leurs multiples appartenances à divers comités ou associations. Le moindre titre est utilisé pour impressionner l'électeur et il y a, à ce sujet, une véritable compétition » (2).

On atteint ici le comble du paradoxe quand on constate que le candidat à l'élection ne se présente plus comme un électeur parmi les électeurs, doué de la faculté d'exprimer l'opinion de l'ensemble dont il est issu.

(2) M.-H. MARCHAND, *Les conseillers généraux en France depuis 1945*, Paris, A. Colin, 1970, p. 122.

LA SEULE VÉRITÉ POUR UN ÉLU, C'EST D'ÊTRE A L'ÉCOUTE DE TOUS, POUR SERVIR LA COLLECTIVITÉ

CUR.A.P.P.



LE CUMUL DES MANDATS

91

305

LA TACHE EST DURE MAIS PASSIONNANTE, EN MARS 1979, JE VOUS DEMANDERAI DE FAIRE A NOUVEAU LE BON CHOIX

Il s'agit au contraire d'un technicien de la représentation qui met en avant ses relations, ses contacts avec des instances diverses, ce qui mieux qu'un discours doit traduire ses possibilités d'action.

Dans cette optique nous sommes tout à fait d'accord avec Jeanne Becquart-Leclercq quand elle émet l'hypothèse que :

« La capacité d'établir un réseau relationnel étendu préexiste à l'élection pour s'actualiser et se développer ensuite » (3).

L'auteur note par ailleurs que c'est le revenu de l'élu qui est la variable la plus favorable à l'établissement d'un réseau relationnel étendu. Une étude plus approfondie sur l'activité professionnelle des élus peut confirmer un parallélisme entre la variable économique et la réussite d'une carrière politique (voir *infra*).

Pour autant qu'il sert de fondement de légitimation à la fonction élective, le réseau relationnel n'est pas le seul facteur déterminant. L'ampleur et la technicité des problèmes locaux se répercutent sur la conception de l'élu. Celui-ci doit désormais se comporter comme un véritable « chef d'entreprise électorale ». Et ce chef aura d'autant plus de poids que sa surface élective sera étendue. D'où une importance du cumul qui réalise un resserrement d'électorats différents autour d'une poignée d'élus qui constituent ce que l'on a appelé « les grands intermédiaires ». Le charisme qui s'attache à ces quelques rôles locaux (et notamment au député-maire) privilégiés, marque un besoin d'identification territoriale. Le cumul de mandats qui correspond à une réussite politique, donne une espèce d'assurance sociale. Mais celle-ci ne se fonde pas uniquement sur la personne du notable local. Elle dépend aussi de la reconnaissance d'une unité du cadre d'action territorial.

2) LÉGITIMATION DU CADRE D'INTERVENTION DU CUMULANT.

La légitimité personnelle du cumulante se double d'un phénomène de notabilisation locale qui n'apparaît que dans le cas où une collectivité territoriale s'identifie aux notables habilités à s'exprimer en son nom. La légitimation de la fonction de délégué privilégié du local, d'interprète de ses demandes, contribue à reconstituer une communauté régionale. Celle-ci s'identifie d'autant mieux à ses notables locaux qu'elle est soumise en permanence à une socialisation qui se fonde sur l'identité et la solidarité territoriales des habitants.

a) Identification territoriale.

Loin de contribuer à l'unification nationale, le système représentatif provoque une certaine distanciation entre l'appareil d'Etat et la population. La délégation du pouvoir souverain entre les mains des parlementaires ne suffit pas à faire disparaître le sentiment d'une absence de contrôle populaire sur la politique nationale. Le caractère non impératif du mandat parlementaire, le principe de détachement des députés vis-à-vis de leur circonscription — l'Assemblée nationale représentant la

(3) J. BECQUART-LECLERCQ, *Paradoxes du pouvoir local*, Paris, F.N.S.P., 1976, p. 60.

Nation et non une constellation de circonscriptions — contribuent à déconnecter l'Etat et la société locale. Ceci constitue un risque de déstabilisation des rapports sociaux et implique la quête d'une nouvelle forme de consensus. C'est par le développement des solidarités locales que cette intégration peut être obtenue. Et la pratique du cumul joue à cet égard un rôle très positif : en donnant au milieu local la possibilité de s'identifier à quelques personnalités qui seront ses porte-parole et ses représentants, elle contribue à son unification et à son homogénéisation. Il est significatif par exemple que *F.R. 3 Picardie* diffuse régulièrement, à l'occasion de magazines spéciaux, des portraits des principales figures politiques de la région (députés et sénateurs) en insistant sur leur carrière politique mais aussi et surtout sur leurs attaches locales.

Sur ce plan, la réforme de 1972 portant création des régions a eu un effet non négligeable. Certes, elle n'a pas permis de réaliser une réelle décentralisation, par le transfert aux élus du pouvoir de décision : compte tenu de la tutelle administrative et financière du super-préfet, l'établissement public régional ne peut exercer son autorité qu'à l'intérieur d'un cadre qui a été défini ailleurs. En revanche, la constitution de cette structure régionale a des conséquences bénéfiques au point de vue socio-politique. Ainsi, une étude rapide de la composition des conseils régionaux démontre que la réforme a eu pour effet de consolider la position des élus locaux en systématisant le cumul des mandats, ce qui entraîne de ce fait une solidarité accrue entre les élus des différents degrés (détenteurs de mandats locaux ou nationaux, élus du suffrage direct ou indirect). On reviendra plus tard sur les conséquences de cette solidarité, mais pour l'instant il convient de retenir que l'intérêt de la réforme réside essentiellement dans ce renforcement de l'identité locale. Le premier élément du consensus régional c'est la solidarité géographique. A une époque où l'Etat centralisé est soumis aux assauts des particularismes régionaux (on le constate par le nombre important de mouvements autonomistes), le nouveau cadrage institutionnel local est apparu comme un moyen de restructuration politico-administrative. Si le découpage territorial des régions n'a que rarement répondu aux aspirations à la décentralisation, il a en revanche conduit à un renforcement de l'intégration périphérique.

Le conseil régional en Picardie comme dans les autres régions doit servir de creuset où fusionnent les diversités départementales. Dans le cas de la Picardie, cette fusion n'est pas immédiate et suscite même des réticences : certains élus vont jusqu'à estimer que le cadre régional est superficiel et inutile du point de vue administratif. C'est ainsi que Max Lejeune, porté à la présidence du conseil régional de Picardie, grâce à sa notoriété, a toujours adopté une attitude réservée, sinon hostile au cadre régional ; et un an seulement après son élection (4), il décidait d'ailleurs de se retirer du fauteuil présidentiel (5). Ces difficultés spécifiques d'intégration au niveau de la Picardie tiennent à l'existence dans la région de fortes tendances centrifuges. Des trois

(4) La présidence du Conseil régional de Picardie est assurée à tour de rôle et pendant deux années par un élu de chacun des trois départements.

(5) Il a été remplacé dans cette fonction par Jacques Mossion (C.D.S.) autre notable bien connu des assemblées locales puisqu'il détenait déjà les mandats de sénateur de la Somme, conseiller général de Doullens et maire de cette même commune.

départements picards, seul celui de la Somme est réellement homogène. Une partition très nette s'est opérée entre le nord de l'Aisne historiquement intégré à la Picardie (encore que l'infrastructure autoroutière, ferroviaire et fluviale le poussent vers Paris ou le Nord), et la partie sud du département qui se tourne plus volontiers vers la Champagne, la ville de Reims étant beaucoup plus proche que la capitale picarde. Le même effet centrifuge rapproche le département de l'Oise de la région parisienne.

b) *Solidarité régionale.*

Ainsi que le constatait Sylvie Berger (6) on peut retenir deux types principaux d'appareils de socialisation de l'espace régional : Le système des partis et le système corporatif. Le fonctionnement de ces deux systèmes est profondément différent.

— Le système des partis consiste en une prise en charge des contradictions locales par les formations politiques qui les transcrivent sur la scène politique nationale. L'efficacité de ce processus est conditionnée par l'existence d'une homogénéité politique régionale. Ainsi, le rôle de médiateur de Pierre Mauroy (député-maire de Lille, vice-président de la communauté urbaine, président du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais) se trouve considérablement renforcé par l'organisation très structurée et très dense des fédérations socialistes du Nord et du Pas-de-Calais qui sont parmi les plus puissantes de France.

— Le système corporatif, tout en visant le même objectif de réduction des contradictions, emprunte des circuits et des appareils différents. Il est évident que dans le système des partis le travail entrepris est ouvertement politisé. Au contraire, le système corporatif se pare des atouts de la neutralité. Il peut fonctionner par le biais de syndicats « institutionnalisés » (cf. les multiples formes d'association et de regroupement de communes à la tête desquelles on retrouve souvent les mêmes personnalités locales) ou de corporations ayant pour objet la défense d'intérêts professionnels (les coopératives, nombreuses dans l'agriculture, ou les chambres professionnelles). On remarquera que dans ce système, le travail politico-idéologique en direction de la société locale est au moins aussi importante que la fonction économique remplie. C'est que le système corporatif parvient à reconstituer un consensus de neutralité parce qu'il :

« coagule des éléments de bourgeoisie rurale à l'articulation entre la paysannerie et l'Etat tendant à régler une part importante des contradictions locales » (7).

Dans la région de Picardie, on constate une forte emprise du milieu agricole : non seulement un nombre appréciable de notables politiques (8)

(6) Enquête réalisée par S. Berger en Bretagne et citée par R. DULONG, in, *La crise de l'Etat*, P.U.F., 1976, p. 213.

(7) R. DULONG, *Ibid.*

(8) On citera en particulier : Charles Edmont Lenglet, sénateur, président de la Chambre régionale d'agriculture et vice-président de la Chambre départementale ; Raymond Dewazières, ex-sénateur, maire, conseiller général, membre de la Chambre d'agriculture, vice-président de l'union des coopératives agricoles, président du comité des céréales.

viennent de ce milieu et ont exercé des responsabilités dans les structures corporatives agricoles, mais encore, la région est soumise en permanente à une socialisation à caractère rural (9).

Une enquête sur les programmes de la télévision régionale (F.R. 3 Picardie) révélerait sans nul doute un taux de programmation surprenant en faveur des émissions sur la santé du milieu agricole et des reportages sur les activités annexes (élevage industriel, agroalimentaire, machinisme agricole ...). Le sujet est particulièrement intéressant car il permet de mettre en valeur une certaine communauté régionale active et compétitive. Ainsi peut-on entendre répéter que la Picardie est première productrice de betteraves, de petits légumes, que la région est en tête pour la fabrication des conserves, la transformation des pommes de terre, qu'elle est bien classée dans d'autres domaines comme les céréales. Tout ceci permet de répéter à tout va que c'est sur l'agriculture que repose la capacité d'exportation de la région picarde. Pour parfaire cette solidarisation autour du flambeau agricole, la fierté productrice est transmise jusque dans les établissements scolaires. On ne compte plus aujourd'hui les activités du C.R.D.P. (Centre régional de documentation pédagogique) en faveur de la promotion du milieu agricole (10). C'est avec le soutien d'une communauté ainsi reconstituée de solidarités géographiques (un territoire et des hommes) et économiques (le profit partagé d'une agriculture dominante) qu'une autorité politique locale peut subsister et s'imposer à l'ensemble des groupes sociaux.

B. — LES ARTIFICES DU CUMUL.

On a vu que le cumul des mandats remplissait une fonction de légitimation : légitimation du notable local et légitimation de son cadre d'action territorial. Cette dimension repose sur l'usage de plusieurs artifices qui font que le cumul est considéré comme un signe de réussite personnelle sans que l'aspect politique de la carrière apparaisse. L'image d'apolitisme laisse à penser que la légitimité est quasiment la résultante de la neutralité. Ce qui est remarquable c'est qu'elle occulte totalement les notions de classe et d'intérêt de classe.

Par ailleurs la neutralité s'accompagne d'une apparence de représentativité qui masque la réalité d'une autorité locale relais du pouvoir central.

1) NEUTRALITÉ ET REPRÉSENTATIVITÉ.

La position avantageuse de l'élu cumulant résulte du fait qu'il jouit d'un statut de leader neutre. La neutralité du cumul des mandats est liée à l'idée qu'il servirait à mieux défendre les intérêts locaux dans les discussions avec le niveau central. La communauté se resserre autour

(9) On peut parler ici d'un « habitus » rural au sens où il est employé par BOURDIEU-PASSERON, *La reproduction*, Ed. de Minuit, 1970.

(10) Le C.R.D.P. diffuse des diapositives, dépliants, cassettes et depuis peu des films (le dernier traite de la betterave en Picardie) avec documentation annexée à l'intention des enseignants.

du leader régional lorsqu'il a la faculté de se faire entendre et recevoir en « haut lieu ». Ceci se vérifie quelle que soit l'orientation du leader. Il est évident que cette neutralité contribue à masquer les conflits locaux. C'est la constatation que fait J. Becquart-Leclercq dans son enquête sur les maires :

« L'apolitisme du maire est une façade qui correspondrait à une idéologie de service vis-à-vis de la commune toute entière et à un souci de voiler les clivages réels sous une étiquette neutre » (11).

Ce semblant de neutralité est la marque de l'idéologie de l'intérêt général. Il tend à masquer la réalité de la stratification sociale au niveau local. Cette réalité apparaît nettement lorsque l'on étudie la composition des instances régionales de représentation. Si on prend le cas de la Picardie à qui l'on a attribué une configuration rurale, on s'aperçoit que le personnel politique traduit largement cette dominance rurale. A l'aide d'une étude réalisée sur les élections législatives de mars 1978, et concernant la profession de l'ensemble des candidats (heureux et malheureux), on peut comparer l'origine sociale des candidats à une élection nationale (colonne A) et celle des élus picards dans les instances régionales diverses : conseil régional et conseils généraux (colonne B).

	A	B
Hauts fonctionnaires	5,7 %	5 %
Industriels + patrons du commerce	13,8 %	15 %
Cadres (supérieurs et moyens)	25,7 %	10 %
Professions libérales	15,4 %	26 %
Enseignants (professeurs + instituteurs)	21,7 %	23,5 %
Professions de l'agriculture	2,8 %	12,5 %
Employés	4,8 %	5,5 %
Ouvriers	9 %	1 %
Divers	1,1 %	1,5 %

A la lecture de ce tableau, on peut noter que la classe ouvrière est pratiquement inexistante dans les conseils locaux alors que les élus des professions agricoles forment un groupe relativement important. Par ailleurs cette catégorie des producteurs agricoles tend à s'allier à la classe bourgeoise industrielle et à une petite et moyenne bourgeoisie non productrice (forte proportion d'élus des professions libérales : médecins, pharmaciens et membres de l'enseignement) pour investir et dominer les collectivités locales. Tantôt en s'alliant, tantôt en se concurrençant,

(11) J. BECQUART-LECLERCQ, *Op. cit.*, p. 44.

(12) Les statistiques de la colonne A sont tirées de G. FABRE-ROSANE et A. GUÉDE, « Sociologie des candidats aux élections législatives de mars 1978 », *R.F.S.P.*, 1978, n° 5, sept.-oct. 1978.

ces quelques corporations privilégiées tentent d'imposer comme intérêt général la défense de leurs intérêts particuliers. Par exemple, la présence d'élus administrateurs des coopératives agricoles sera le gage d'une protection particulière du milieu agricole, même si les intérêts des coopératives ne sont pas forcément ceux des agriculteurs qui se divisent eux-mêmes en fermiers, exploitants ou industriels de l'agriculture. L'emprise de ces groupes privilégiés sur la communauté locale a pu faire dire à certains qu'on était en présence d'une « fraction hégémonique régionale » (13). Il est vrai que la participation à différents conseils, les rapports permanents avec les agents locaux de l'appareil d'Etat officialisent le rôle de direction/ domination des élus cumulants sans que leur représentativité soit remise en question ni que leur position d'intermédiaire les fasse accuser d'être des relais du pouvoir.

2) LE CUMULANT, RELAIS DU POUVOIR CENTRAL.

Le point commun des élus cumulants c'est que leur situation les fait participer à tous les niveaux d'élaboration de la politique locale. Que ce soit pour la détermination des besoins sociaux et des priorités de la fraction régionale du Plan, ou que ce soit pour la discussion et le vote du budget national, les cumulants sont soumis à un modèle déterminé de pensée et d'action. D'où une ambiguïté sur le sens de cette action. L'Etat joue constamment sur cette ambiguïté en prenant les « décideurs locaux » pour cible privilégiée de ses interventions. Analysant l'activité de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et de ses relais locaux (14), R. Dulong y décèle une part importante de « production symbolique » qui autorise à les classer comme :

« agences de recomposition de l'unité des sociétés locales brisée par l'extension du monopolarisme » (15).

Cette action étatique en matière d'aménagement du territoire a aussi pour corollaire d'imposer un langage technique dans le traitement des questions locales. Le nombre des étapes administratives qui précèdent la réalisation d'un projet implique souvent d'un élu local qu'il passe par l'intermédiaire d'un collègue cumulant mieux averti. La plupart du temps, le cumulant acceptera, quelle que soit sa position politique, de guider d'autres élus de son entourage dans le labyrinthe des services administratifs. Ce phénomène de « rapports apolitiques » est constant en Picardie et se traduit aux élections par un nombre toujours important de candidats centristes, modérés ou sans étiquette qui se donnent comme priorité la « défense des intérêts locaux ». La complexité des problèmes est également un facteur de rapprochement des élus locaux. Les services financiers d'une ville, dotés de spécialistes des finances locales, seront souvent consultés par des élus municipaux des communes environnantes.

(13) R. DULONG, *Les régions, l'Etat et la société locale*, Paris, P.U.F., 1978, pp. 140 et suivantes.

(14) Organisme d'études pour l'aménagement de la Picardie, organisation d'études pour l'aménagement des vallées de l'Oise et de l'Aisne. Commissariat à la rénovation rurale. Comités locaux d'aménagement et de développement.

(15) R. DULONG, *Les régions...*, *op. cit.*, p. 214.

Ceci a pour effet d'accélérer la dépolitisation des élus locaux et leur reconnaissance comme défenseurs privilégiés de l'intérêt local.

L'Etat lui-même renforce la position de médiateurs périphériques des notables locaux. Les notables remplissent en effet une fonction régulatrice et stabilisatrice, en prenant en charge les revendications du milieu local ; et la défense des groupes sociaux dominés se fait essentiellement dans le cadre de négociations sur les besoins locaux. Assurant la défense des intérêts locaux face à l'Etat, les élus se voient du même coup dégagés de toute responsabilité dans les orientations définies au niveau central. Ce qui compte avant tout pour l'image de l'élu, c'est qu'il soit présent dans les négociations et qu'il puisse influencer sur les décisions grâce à ses contacts personnels. Tout se juge en définitive en termes de considération et la fréquence des rencontres au sommet joue un rôle au moins aussi important que les bienfaits qui peuvent en être retirés. D'où une tendance à déléguer dans les instances de négociation, un nombre élevé d'élus cumulants considérés comme des techniciens de la représentation.

En tout état de cause le cumul de mandats demeure une pratique essentiellement politique qui tend à mettre en valeur l'unité de la communauté locale. C'était déjà le constat que faisaient M. Crozier et P. Grémion quand ils développaient leur analyse du phénomène de résistance du pouvoir politico-administratif local dans la période gaulliste. On notera que c'est au plus fort de l'exercice personnel et centralisé du pouvoir (62-67) que l'implantation locale des élus nationaux a été la plus marquée (taux de cumul avoisinant les 80 %). L'explosion de mai 1968 jouera ensuite le rôle de soupape, le déplacement de l'équilibre politique entraînant une baisse sensible du pourcentage des cumulants. Cependant, cette pause aura été de courte durée puisque les résultats des dernières consultations électorales révèlent que la courbe du cumul se dirige de nouveau vers le sommet des 80 %.

Le cumul des mandats apparaît, dès lors, non pas comme un paradoxe, mais comme un élément indispensable au bon fonctionnement du système représentatif : renforçant la légitimité des élus et les transformant en instruments privilégiés d'intégration du milieu local, il contribue à une meilleure régulation d'ensemble du système.

II. — L'INFLUENCE DU CUMUL SUR LA REPRÉSENTATION

L'accumulation de mandats entraîne le renforcement de la légitimité de l'élu : le cumul apparaît comme l'addition d'opérations électorales réussies, ce qui ne peut qu'augmenter l'audience de l'élu. Cependant, par cet effet, le cumul aboutit aussi à fausser le jeu de la représentation : plus il cumule de mandats, et plus l'élu améliore sa position dans le système politique, en se mettant à l'abri des vicissitudes de la compétition électorale ; le cumul de mandats permet la constitution d'un vaste réseau de relations et de clientèle, qui donne des atouts décisifs et facilite la réélection. Grâce à ses contacts et à ses entrées, l'élu cumulant acquiert le charisme des personnalités influentes : il devient le notable qui connaît, rencontre, participe ; la dimension charismatique est de ce fait à la fois le corollaire et le support du cumul.

A. — CUMUL ET CHARISME.

Le charisme résulte de la capacité de l'élu à exprimer et à défendre les intérêts de circonscription dans les arbitrages politiques nationaux. Le cumulante jouit d'une situation privilégiée sur le plan de la domination politique : il bénéficie de par sa carrière et sa longévité, d'une valeur exemplaire en tant que défenseur des intérêts locaux ; il est considéré comme le « père » de la communauté et cette sacralisation doit le mettre à l'abri des vicissitudes électorales.

1) CHARISME ET LONGÉVITÉ POLITIQUE.

La carrière politique, et plus précisément la longévité du cursus, dépendent pour une bonne part de la considération qui s'est attachée à la personne de l'élu. Ceci se vérifie d'autant mieux lorsque l'élu est titulaire de mandats et fonctions multiples. Nous pouvons mettre en évidence l'attachement personnalisé de l'électorat à l'occasion d'élections où le sortant ne se représente pas et parraine une candidat de même tendance. Les dernières élections législatives de 1978 ont été en Picardie l'occasion de plusieurs parrainages qui ont obtenu des fortunes diverses mais significatives.

Parmi les réussites, nous retiendrons le soutien politique de René LAMPS, maire d'Amiens et député communiste sortant, au nouveau candidat du P.C., Maxime Gremetz. R. Lamps, né en 1915, enseignant, est entré en politique dès l'après-guerre ; son engagement politique dans les rangs communistes a alors favorisé son accès direct à la députation. Elu aux deux Constituantes (en 1945 et 1946), il devait être régulièrement réélu à l'Assemblée nationale de 1946 à 1978 avec une seule absence (entre 1958 et 1962) résultant du refus de désistement du candidat socialiste distancé au premier tour. Il profitait de cet intermède pour approfondir son implantation locale avec l'obtention d'un mandat de conseiller général dans un canton limitrophe de l'Amiénois (Domart en Ponthieu, 1959). Ce mandat a été détenu jusqu'en 1976 où R. Lamps ne s'est pas représenté. Toutefois, grâce à son implantation cantonale et au mandat parlementaire retrouvé, il accédait en 1971 à la mairie d'Amiens qu'il dirige encore aujourd'hui à la tête d'une municipalité d'Union de la Gauche. Le renoncement à la députation, lors des élections de mars 1978 et la présentation par R. Lamps de son successeur ne devaient apparemment pas poser de problèmes. L'implantation politique du maire d'Amiens était telle que ses scores personnels ainsi que ceux du parti communiste n'avaient cessé d'augmenter (l'avance de 4 000 voix au municipales de 1971 est passée à 7 000 aux législatives de 1973). Il ne fait aucun doute que cette progression aurait continué si le maire d'Amiens s'était représenté. L'élection du nouveau candidat du P.C., Maxime Gremetz s'est pourtant révélée plus difficile que prévue. Jeune loup du parti (né en 1940) issu de la classe ouvrière (métallurgie) il était depuis 1966 secrétaire fédéral du parti dans la Somme. Rassemblant 35,4 % des voix au premier tour, le candidat communiste a remporté le siège avec 52,7 % au deuxième tour. Ceci représente néanmoins une perte de près de 10 % des votes communistes au premier tour et de 3 % des votes

de gauche au second par rapport aux résultats de son prédécesseur. Il faut noter que M. Gremetz n'était pourtant pas un candidat totalement inconnu des amiénois : il bénéficiait déjà depuis 1971 d'un mandat de conseiller général dans le canton d'Amiens nord-ouest (devenu ouest depuis le redécoupage cantonal d'Amiens en 1973). La part de désaffection qu'a subie M. Gremetz peut s'expliquer par le côté imposé qu'a pu prendre sa candidature : responsable politique national de son parti (membre du bureau politique du P.C., plus spécialement chargé des problèmes de politique étrangère depuis 1978 en remplacement de Jean Kanapa, décédé), Maxime Gremetz est apparu comme « parachuté » malgré ses attaches amiénoises ; l'autre explication de cette perte de voix c'est que R. Lamps bénéficiait dès le premier tour de scrutin d'un apport de voix d'électeurs non communistes qui souhaitaient voter « utile ». Ceci confirme si nécessaire combien la longévité dans le service local peut servir de facteur de rassemblement alors que le changement inquiète l'électeur et n'encourage guère le vote des hésitants. Le charisme est donc lié à la longévité de l'élu au service de la collectivité et non à ses opinions politiques. Le fait d'appartenir à la même formation n'implique pas la transmission de ce charisme qui reste attaché à l'individu qui l'a acquis au fil des années et des mandats.

Le même phénomène s'est produit dans la quatrième circonscription de la Somme où le siège de député s'est trouvé vacant après l'élection au Sénat de Max LEJEUNE, figure politique nationale fortement ancrée dans la région picarde et dans la Somme. Fondateur du M.D.S.F. (mouvement démocrate socialiste de France) après son retrait du P.S. (1972) le maire d'Abbeville présentait pour lui succéder un élu local de son parti : le docteur Alain Jacques, maire d'Ailly-le-Haut-Clocher et conseiller général du même canton. Il faut savoir que les deux élus, outre leur parenté politique, avaient travaillé ensemble pour le compte du département, Max Lejeune comme président du conseil général de la Somme et Alain Jacques en tant que secrétaire de ce conseil. Il n'est pas utile de revenir sur les nombreux mandats, fonctions et titres qui jalonnent la carrière de M. Lejeune. Mais nous retiendrons surtout que le charisme politique qui s'en est dégagé lui est resté exclusivement personnel comme le démontre l'échec retentissant subi par son dauphin. Ce dernier s'est fait devancé dès le premier tour par le candidat du R.P.R., J. Hart. Le parrainage s'est donc avéré ici insuffisant pour que le M.D.S.F. conserve le siège : Alain Jacques, avec 19,3 % des suffrages, ne recueille même pas la moitié de l'« héritage » (16) de Max Lejeune (45 % des voix au premier tour des législatives de 1973). Cet exemple est intéressant car le docteur Jacques bénéficiait pourtant sur le plan politique d'une situation de cumul nettement favorable (mandat municipal + mandat cantonal + position en vue au conseil général de la Somme) que ne possédaient pas ses concurrents (Chantal Leblanc nouvelle élue, communiste, se présentait sans aucun mandat politique local).

Ce système de transmission successorale a encore été tenté dans l'Oise avec le caractère particulier d'un parrainage familial. Robert HERSANT,

(16) Le terme est employé par Michèle SELLIER, cf. M. et J. SELLIER, « Les élections législatives de mars 1978 en Picardie », *Picardie information*, n° 30, mai 1978.

né en 1920, président directeur général d'une entreprise de presse (17), avait acquis le siège de député de la troisième circonscription de l'Oise en 1956. Avec l'appui de Jacques Chirac (18) et aussi l'influence de ses publications, R. Hersant avait décidé de ne pas se représenter dans l'Oise et de briguer le siège de la circonscription de Neuilly malgré la présence de la candidate locale Florence d'Harcourt (19). Ce faisant, la famille Hersant n'abandonnait pas la troisième circonscription de l'Oise puisque le père, Robert Hersant, y appuyait la candidature de son fils Jacques Hersant (C.D.S.) qui devait prendre la relève. Cette tactique s'est avérée infructueuse puisque tous deux ont été battus, le père par Florence d'Harcourt, suppléante du député sortant, et le fils par Raymond Maillot (P.C.) maire de Monchy-Saint-Eloi et conseiller général du canton de Liancourt (Oise). Ce cas est un peu différent des précédents dans la mesure où R. Hersant n'a pu bénéficier de sa longévité parlementaire en raison d'une publicité organisée sur sa stratégie et ses ambitions politiques. Et, paradoxalement, son fils a hérité de la « mauvaise presse » qui s'est attachée au nom d'Hersant. Mais nous retiendrons aussi que le passé politique de R. Hersant s'est révélé du point de vue électoral moins efficace que le courant de sympathie qui entourait la carrière locale « sage » de F. d'Harcourt.

Au travers de ces quelques exemples, il est déjà possible de confirmer un point : le sentiment de méfiance qui touche au « parachutage électoral ». Le parachutage est mal apprécié par l'électorat picard. Il va à l'encontre du principe même du choix guidé par le charisme. L'électeur considère le candidat extérieur comme un étranger. Celui-ci ne peut s'imposer car sa carrière nationale (haute fonction administrative ou responsabilité politique) ne saurait guère concurrencer le caractère sacré des années de service dans les assemblées locales. C'est ainsi qu'on peut encore citer parmi les « nationaux » battus en 1978 :

— René Lenoir (U.D.F.) membre du gouvernement (secrétaire d'Etat à l'action sociale) candidat dans la 5^e circonscription de l'Oise ;

— Gilles Martinet membre du secrétariat national du parti socialiste candidat dans la 3^e circonscription de l'Oise.

La même désillusion a sanctionné la tentative de Charles BAUR (M.D.S.F.), ancien président du conseil régional de Picardie (vice-président de l'assemblée actuelle), maire de Villers-Cotterêt, commune située dans la cinquième circonscription de l'Aisne. Le représentant du M.D.S.F. a dû faire campagne dans la troisième circonscription de l'Oise pour ne pas entrer en compétition avec le radical André Rossi, député sortant. Ch. Baur n'a guère pu bénéficier de son attaché domiciliaire de Senlis qui se trouve dans l'Oise mais dans une autre circonscription (la 4^e) ; en définitive sa position était celle d'un « étranger » et c'est logiquement qu'il s'est trouvé distancé tant par les candidats de la Gauche que par ceux de la majorité.

(17) Pour le détail voir M. et J. SELLIER, *Guide politique de Picardie*, Paris, T.E.M.A., 1973, p. 355.

(18) Il déclarait en janvier 1978 (*Le Point*, n° 276) : « Entre une candidate que j'apprécie et que j'aime beaucoup et un homme qui, par ses journaux, soutient plus de 30 de nos candidats, j'ai du faire un choix dont je prends la responsabilité ».

(19) Claude SALES écrivait (*Le Point*, n° 276, janv. 1978) : « Il "vole" à Florence d'Harcourt, par la grâce de J. Chirac, la circonscription "en or massif" de Neuilly sur Seine ».

Les constatations qui précèdent confirment le caractère traditionnel de l'électorat des départements picards, qui préfère s'attacher aux notables locaux qu'à des personnalités d'envergure nationale plus connues mais plus lointaines. Mais il faut noter également que les quelques cas étudiés relèvent tous d'une recherche stratégique pour l'obtention des mandats électifs et pour la préservation de ceux-ci par l'organisation d'une transmissibilité intrapartisan. D'autres stratégies ont même (ou ont eu) pour seul souci le développement de carrières et de situations personnelles.

Quoique très connu, le cas de Marcel DASSAULT est à ce sujet très significatif. Elu député R.P.F. des Alpes-Maritimes en 1951, puis battu aux élections suivantes (1956), M. Dassault a jeté son dévolu sur l'Oise. Directeur d'une société de presse, il prenait en 1957, le contrôle de l'hebdomadaire « L'Oise Libérée ». Dans le même temps, il prenait au Sénat la place de l'ancien directeur de cette publication qui avait justement décidé de démissionner de la fonction. Du mandat de sénateur, il devait ensuite (1958) passer à celui de député U.N.R. de la première circonscription de l'Oise, mandat qu'il a conservé aux travers des élections de 1962, 1967, 1968, 1973 (avec l'étiquette U.D.R.) et 1978 (étiquette R.P.R.). La première caractéristique de cette carrière est qu'elle ne fait appel à aucune implantation locale sur le plan politique. (Absence de mandats électifs locaux — Refus d'adhésion aux instances départementales de son parti). Il est vrai que le député de l'Oise jouit d'une notoriété nationale qui découle essentiellement du potentiel financier que représentent les entreprises de construction aéronautique qu'il dirige ; les électeurs de la première circonscription ont d'ailleurs une conscience directe de cette puissance dans la mesure où, à la veille de chaque élection, M. Dassault fait régulièrement distribuer nombre de gratifications, libéralités et autres cadeaux (abonnements gratuits à « Jour de France », filets garnis aux personnes âgées etc.) sans parler des promesses faites aux maires des communes de la circonscription d'intercéder en leur faveur pour l'obtention de subventions ou autres crédits d'équipement pour des réalisations socio-éducatives et sportives (piscines, terrains de jeu). En l'occurrence, c'est Walter Amsallem (P.S.) qui en a fait les frais : malgré une progression normale sur le plan local (W. Amsallem a été réélu conseiller général de Beauvais nord-est en 1976 puis est devenu maire de Beauvais en 1977), ce dernier n'a pas obtenu le résultat qu'il espérait aux législatives de 1978. La première circonscription de l'Oise ne lui a accordé que 13 000 suffrages sur 69 000 inscrits, alors que dans le seul canton de Beauvais nord-est, plus de 8 000 voix s'étaient déjà portées sur son nom aux cantonales. Ce qu'on peut tirer de cet exemple, c'est que d'autres ressources stratégiques (de caractère économique) peuvent contrebalancer celles qui sont issues du cumul des mandats politiques.

Par ailleurs, l'accumulation de mandats n'est pas une garantie absolue de pérennité, comme le prouvent les aléas de la carrière de Jacques BRACONNIER. Initialement, cette carrière répond à un cursus classique de type ascendant. Secrétaire fédéral de l'U.N.R. (à partir de 1958), ce patron du commerce (mobilier) né en 1924 à Saint-Quentin, apparaît dans les législatives comme suppléant du candidat de son parti, Edmond Bricout, qui est réélu. Profitant de cette introduction, il accède en 1966 à la mairie principale de la circonscription Saint-Quentin ; puis sur sa lancée, il est élu conseiller général de cette ville (1967). Dès lors, pensant bénéficier de sa progression rapide et de l'appui de son électorat muni-

cipal, J. Braconnier se désolidarise du député sortant pour se présenter contre lui aux législatives de 1968. Victime de ce revirement préjudiciable, mais aussi de la longévité et du charisme du député E. Bricout (personnalité rurale appréciée qui a siégé à l'Assemblée nationale sans interruption de 1951 à 1973, occupant même la fonction de questeur à partir de 1958) J. Braconnier est défait par le député sortant qui avait en outre reçu l'investiture officielle de l'U.D.R. Non découragé par cet échec, il trouve une planche de salut en obtenant en 1971 un mandat de sénateur de l'Aisne. A partir de cette date, il commence à subir les retombées de la situation économique critique du Saint-Quentinois. En 1977, il perd la mairie de Saint-Quentin au profit du député communiste Daniel Le Meur, et, en 1978, malgré une poussée des voix en faveur du R.P.R., il échoue dans sa tentative pour reprendre le siège de député du nouveau maire de Saint-Quentin, perdant même près de 3 % de voix sur le candidat de la majorité aux législatives de 1973. Cet exemple démontre que même dans le cadre d'une progression ascendante (fonction partisane, suppléant aux législatives, maire, conseiller général), le cursus peut se heurter à des obstacles imprévus.

Le trait d'ensemble de ces quelques exemples c'est que le cumul des mandats est largement dépendant du caractère charismatique de la domination : celui-ci peut jouer tantôt en faveur, tantôt au détriment des stratégies partisanes et des tactiques personnelles ; mais en permanence il contribue à privilégier la carrière individuelle. L'objectif de l'élu est d'obtenir par sa carrière et ses différentes fonctions un rôle de leader qui renforce sa notoriété. Mais l'accès à une fonction de domination correspond-il réellement à un renforcement de la défense de l'intérêt local ?

2) CHARISME ET LEADING.

L'analyse systémique stratégique a montré comment l'accumulation de mandats pouvait donner à quelques élus une position nodale au sein du système politico-administratif ; l'analyse marxiste dépasse cette thèse et laisse entrevoir la fonction politico-économique de direction/domination de classe que peuvent jouer les « grands intermédiaires ».

Dans le contexte picard, peu nombreuses sont les personnalités possédant une carrière et un charisme déterminants pour jouer un tel rôle.

C'est pourquoi nous retombons naturellement et en priorité sur l'exemple de Max LEJEUNE. Sans revenir sur le passé gouvernemental ni sur les multiples responsabilités de M. Lejeune dans les instances locales et régionales (voir *supra*), nous ferons cependant remarquer que le sénateur-maire d'Abbeville a réussi, par une succession de mandats, à réaliser un schéma parfait de contrôle institutionnel. En effet, après avoir détenu la fonction-clef de député-maire (Abbeville), contrôlant l'activité du littoral picard (20), Max Lejeune y a joint la présidence du conseil général ce qui étendait sa domination au département. Cette influence départementale s'est concrétisée par son élection sans problème au Sénat. Cette carrière s'est même complétée pendant un temps d'une élection à la présidence du conseil régional mais le charisme politique a en l'espèce

(20) J.-L. THIEBAULT, *Les incertitudes du pouvoir local dans une ville moyenne : Abbeville*, Thèse dact. Lille, avril 1976.

dépassé les souhaits de l'intéressé. En fait M. Lejeune ne souhaitait guère assurer cette fonction, évitant même de prendre la parole dans cette instance. On notera en effet que le notable local qu'il est, s'est toujours comporté avec méfiance vis-à-vis de l'institution régionale en demeurant profondément attaché au cadre départemental. Son retrait de la présidence du conseil régional (où il a été remplacé par J. Mossion) a confirmé cette réserve. Il n'en demeure pas moins un responsable reconnu de la communauté régionale et il est encore aujourd'hui sollicité pour la défense des intérêts départementaux. On songe ici aux dernières entrevues accordées à certains élus locaux qui se sont déroulées en présence de M. Lejeune. Ce dernier symbolise à la perfection le rôle de notable-relais : sa multipolarité fonctionnelle lui donne accès à tous les services administratifs départementaux (direction départementale de l'équipement, direction de l'action sanitaire et sociale, préfecture, trésorerie générale) ; de plus, une référence constante à son ancienne qualité de ministre fait de M. Lejeune la plaque tournante indispensable pour élever les problèmes locaux au niveau des administrations centrales. Ce phénomène n'est pas particulier à la région picarde : comme l'actualité ne cesse de le démontrer, toutes les collectivités régionales ont recours aujourd'hui à un super-représentant (21) ce qui crée une véritable compétition dans laquelle apparaissent de nouveaux participants (22).

A côté du rôle positif de défense des intérêts économiques régionaux (ce qui constitue déjà une restriction par rapport à l'intérêt général), le leader remplit également une fonction de filtrage politique. L'enjeu de la Picardie est à ce sujet très évident quand on considère le partage politique qui se fait avec une représentation parlementaire rurale modérée et très partagée du côté de la majorité, radicaux (Rossi), C.D.S. (Pelletier), non inscrit (Audinot), M.D.S. (Lejeune), face à une tentative de coalition d'élus se présentant comme les défenseurs des populations laborieuses des zones urbanisées et de la classe ouvrière industrielle en particulier. Celles-ci, concentrées sur Amiens et Saint-Quentin se trouvent d'ailleurs sous-représentées. Michèle et Jean Sellier rapelaient sur ce point que le redécoupage électoral de 1958 avait fait descendre de trois à un le nombre des députés de l'Amiénois (23). Ils notaient d'ailleurs une sous-représentation générale des circonscriptions fortement urbanisées, comptant de 120 à 140 000 habitants, en comparaison de la population moyenne des autres circonscriptions picardes (environ 100 000 habitants). Pour les maires des deux plus grandes villes de Picardie, la présence de M. Lejeune constitue un obstacle à toutes tentatives de substitution d'un nouveau modèle de domination de type urbain faisant la part plus belle aux villes. Néanmoins, l'intronisation parlementaire de Maxime GREMETZ, leader politique national, peut relancer demain la lutte en faveur du modèle urbain : toutefois, si M. Gremetz peut espérer bénéficier d'un nouveau champ d'expression politique au niveau européen, il est à supposer que ce nouveau type de cumul ne contribuera guère à accroître son autorité sur le plan local ; cette supposition est renforcée d'ailleurs par la décision de M. Gremetz de

(21) Parmi les principaux nous citerons J. Chaban-Delmas (Aquitaine), G. Defferre (Bouches-du-Rhône), O. Guichard (côte vendéenne), P. Mauroy (Nord), J. Lecanuet (Normandie), P. Messmer (Lorraine) ... etc.

(22) Ce sont entre autre P. Sanguedolce (Saint-Etienne), M. Crépeau (charentais) ...

(23) M. et J. SELLIER, *Op. cit.*, pp. 147-148.

renoncer à son mandat de conseiller général d'Amiens, ce qui est en conformité avec le penchant modéré du parti à l'égard de la pratique du cumul.

Ces quelques remarques, loin de constituer un bilan exhaustif, révèlent néanmoins un ensemble de pratiques inquiétantes pour la valeur du système représentatif : les préoccupations successorales, les combinaisons de fonctions, les tactiques partisans, la recherche des positions dominantes sont autant d'éléments qui établissent que le cumul des mandats sert en priorité la carrière politique du cumulant. Mais l'importance du cursus des élus et le charisme qui s'attache à ces notables relais, constituent aussi des révélateurs de l'effectivité des solidarités territoriales. La promotion de super-représentants, c'est l'aboutissement d'une conjugaison de deux satisfactions : l'ambition personnelle et la sécurisation collective.

B. — CUMUL ET REPRESENTATION.

Il est encore difficile de déterminer la véritable origine de la méfiance qui tend récemment à se développer autour du cumul de mandats : sans doute est-elle liée, au moins en partie, à la publicité des débats de l'Assemblée nationale où les spectateurs et téléspectateurs ont pu noter l'absence de nombreux parlementaires. Mais en tout état de cause, le cumul reste largement utilisé : pourquoi dès lors mettre sa limitation à l'ordre du jour ?

1) LA DIALECTIQUE EFFICACITÉ/DISPERSION.

L'efficacité a été le leitmotiv de toutes les enquêtes et interviews portant directement ou indirectement sur le problème du cumul (24) ; mais celui-ci constitue aussi un surcroît d'activité pour l'élu qui voit son travail, ses rendez-vous, ses interventions, ses déplacements se multiplier. L'Assemblée nationale facilite sans doute la tâche des parlementaires en mettant au service de chacun deux collaborateurs qu'elle rémunère sur son budget ; des déplacements gratuits en avion sont également prévus entre la capitale et les circonscriptions locales. Mais cela ne retire rien à la dispersion des tâches entre le local et le national.

Certains cumulants ont dénoncé « l'engrenage » que constitue la détention de plusieurs mandats. Robert Fabre déclarait en 1978 :

« On nous oblige, nous, titulaires d'un mandat national à accepter un mandat local » (25).

André Chandernagor (P.S.) a renchéri :

« Je vais en crever. C'est épouvantable. Mais... c'est très difficile de refuser quand on a le sens des responsabilités. On ne peut pas laisser n'importe quoi à n'importe qui... » (26), tout en reconnaissant que « si le parlementaire était plus dégagé des tâches locales, il y aurait peut-être moins d'absentéisme à la Chambre ».

(24) J. BECQUART-LECLERCQ, *Op. cit.* ; M.-H. MARCHAND, *Les conseillers généraux en France depuis 45*, A. Colin, 1970.

(25) Débat télévisé « Les dossiers de l'écran », Antenne 2, 17 janvier 1978.

(26) *Le Figaro*, Art. cit.

C'est essentiellement ce constat d'une fréquentation irrégulière du Palais Bourbon qui a ému l'opinion publique. Appelé à discuter et voter les lois, chargé de contrôler l'activité du gouvernement, le Parlement jouit encore dans l'esprit des électeurs d'une fonction constitutionnelle importante. C'est donc avec étonnement et même avec indignation que les téléspectateurs assistent à la retransmission de débats parlementaires où ne siègent que quelques représentants de chaque formation, présents pour assurer une « garde » (ce terme désigne précisément la pratique qui consiste à assister à la totalité d'une séance afin d'éviter que la famille politique soit absente en cas d'incident). Des séances parfois importantes se sont ainsi déroulées devant une quarantaine de députés (27) et même souvent moins.

Ce relâchement dans la fonction représentative s'aggrave encore si nous considérons le travail parlementaire en lui-même, tel qu'il a été étudié dans un dossier réalisé par l'I.M.A.P. (Institut de mesures de l'activité parlementaire) (28) pour le compte de l'hebdomadaire « Le Point », et publié en janvier 1978 (29). Les résultats de cette étude sont tout à fait remarquables pour ce qui est des parlementaires de la région picarde. Si nous prenons pour commencer le classement des députés de la majorité, nous relevons parmi les premiers le nom de Charles Bignon élu de la Somme (3^e circonscription).

Charles BIGNON a accompli une carrière qui correspond au « cursus classique ». Professionnellement implanté dans la Somme (directeur des établissements Cosserat à Amiens), il devient maire de sa commune de résidence, Bernapré, en 1957. Il progresse en obtenant le mandat de conseiller général de son canton (Oisemont) en 1964. Quittant ensuite le mouvement des républicains indépendants pour l'U.D.R., il est élu député de la troisième circonscription en 1968 et réélu en 1973. Complétée par des contacts avec le pouvoir (dans le cabinet de Jean de Broglie en 1961-1962 et 1966-1967), des responsabilités dans les instances locales de l'U.D.R. et une grande présence parlementaire, la carrière de Ch. Bignon semblait atteindre une sorte de perfection dans le rôle de représentant. Aux dernières législatives, ce fut pourtant l'échec (30).

Cet échec prend encore du relief lorsque l'on compare la carrière de Ch. Bignon et celle de son collègue de la deuxième circonscription de la Somme, Jean-Louis MASSOUBRE. Elu député U.N.R. en 1967 puis U.D.R. en 1968 et 1973, J.-L. Massoubre est également conseiller général (Montdidier) et, tout comme Ch. Bignon, il est passé par la haute fonction publique comme chargé de mission au cabinet d'Edgar Pisani, ministre de l'Agriculture (1963-1966) puis au cabinet du secrétaire d'Etat au commerce extérieur (1966-1967). D'autres points communs rapprochent encore les circonscriptions des deux élus (même nombre d'habitants,

(27) Nombre relevé lors de la discussion du budget des universités (voir *Le Monde*, du 18 novembre 1978).

(28) Le conseil scientifique de l'I.M.A.P. est composé de :

- P. Avril, professeur à la faculté de droit, Nanterre ;
- M. Duverger, professeur, université Paris I ;
- G. Lavau, professeur, I.E.P. Paris ;
- D. G. Lavroff, professeur, université Bordeaux I ;
- G. Vedel, professeur, université Paris II.

(29) *Le Point*, n^{os} 276 et 277, 2 et 9 janvier 1978.

(30) Le siège a été enlevé par son concurrent direct Michel Couillet (P.C.) précédemment député de 1962 à 1968.

même visage social). Mais la comparaison cesse avec le constat de fréquentation et de travail parlementaire de Jean-Louis Massoubre. L'I.M.A.P. révèle en effet que ce dernier n'a obtenu que la 227^e et avant-dernière place dans le classement des députés de la majorité. Il n'en demeure pas moins que ce dernier conserve son siège de député en dépit d'une opposition potentiellement dominante (plus de 53 % des voix au premier tour) et d'un résultat final serré (261 voix de différence), ce que Ch. Bignon n'a pas réussi.

Il apparaît dans ces deux cas que le rapport entre l'élu et l'électeur n'existe concrètement qu'au niveau local. L'absence de l'élu à Paris (à la Chambre ou en commission) surprend mais n'indigne pas outre mesure l'électorat qui préfère de loin ne retenir que le contact local avec son délégué. C'est l'explication que donnent la plupart des députés mal classés par l'I.M.A.P. (31). L'absentéisme résulte de l'obligation de retourner dans la circonscription, le canton, la commune pour accomplir les tâches locales urgentes. Le cumul est donc bien à l'origine d'un affaiblissement du rôle politique national du Parlement au bénéfice de la satisfaction d'intérêts locaux particuliers. Le choix de l'électorat en faveur des cumulants correspond en fait à une servitude volontaire dont l'explication est peut-être celle que reprend Pierre Birbaum lorsqu'il cite La Boétie :

« Il s'agit non plus d'un phénomène résultant de la manipulation idéologique mais d'un processus qui s'explique par le bénéfice que chacun retire de la servitude générale. L'intérêt bien compris de chacun remplace maintenant l'aliénation. A nouveau le pouvoir ne se présente plus comme une simple emprise exercée de l'extérieur, image qui contribue à innocenter tous ceux qui acceptent de s'y soumettre : il est désormais d'autant plus accepté par tous que tous jouent un rôle dans cette structure de domination et en retirent dès lors un bénéfice personnel » (32).

Il se noue entre l'électorat et l'élu un système ambigu de relations. Cela débouche sur ce que Jeanne Becquart-Leclercq appelle : « Un jeu de prestations et contre-prestions invisibles : interventions, faveurs, combines, piston... » (33). L'existence acceptée de situations inégalitaires entre les particuliers, implique que chaque individu espère un jour ou l'autre devenir le bénéficiaire. Dès lors, nous sommes en droit de penser que rien ne peut arrêter le processus d'accumulation des mandats qui fait de l'élu un outil de satisfaction des désirs cachés des électeurs en même temps qu'il assouvit les ambitions personnelles.

2) UN FREIN AU CUMUL ?

Le cumul repose en fin de compte sur un consensus profond. En ce qui concerne les notables, l'identité de leur système de valeur entraîne leur unanimité sur la pratique du cumul même si elle est souvent

(31) Jean MASSÉ, député des Bouches-du-Rhône, classé dernier, déclarait dans *Le Point*, n° 277, 9 janvier 1978, p. 37 : « Ce qui m'intéresse avant tout, c'est ma ville et ma région ».

(32) P. BIRBAUM, « Aux origines de la domination politique », Paris, *R.F.S.P.*, 27/1, janvier 1977, p. 5.

(33) J. BECQUART-LECLERCQ, *Op. cit.*, p. 256.

présentée comme un mal nécessaire : ce mal sert le cumulants au moins autant qu'il ne le contraint dans la mesure où il renforce son emprise politique et chaque notable espère en bénéficiaire. L'électorat, pour sa part, trouve un avantage au clientélisme qui se met en place autour des notables cumulants : la considération de l'électeur pour « son » élu (voir les réponses faites à J. Becquart-Leclercq et parlant de « notre » maire, « mon » député) se mêle à l'espoir que celui-ci puisse lui venir en aide personnellement.

Face à ce consensus, une réglementation est de peu d'efficacité. La V^e République a cherché à limiter l'accumulation de mandats et de fonctions : la Constitution de 1958 (art. 23, 25 et 57) complétée par plusieurs lois organiques (L.O. 137, 153 et 297) a établi deux types d'incompatibilité vis-à-vis du mandat parlementaire (politiques et professionnelles).

Les incompatibilités politiques, regroupent 4 interdictions :

— le cumul de deux mandats parlementaires simultanés, ce qui autorise *a contrario* un va et vient (ex. : Marcel Dassault) (34) qui permet quelquefois de préserver de l'échec redouté ; il faut noter que le mouvement se fait essentiellement vers le Sénat qui sert de refuge, ce qui confirme sa plus grande stabilité ;

— l'incompatibilité, entre un mandat parlementaire et une fonction gouvernementale (35) ;

— l'appartenance d'un parlementaire au Comité économique et social ou à une Commission départementale (L du 10 août 1871).

Afin de nous placer dans le nouveau cadre politique européen, nous pouvons ajouter une cinquième interdiction qui sera faite aux futurs parlementaires d'occuper simultanément une fonction gouvernementale dans l'un des pays membres de la communauté.

Quant aux incompatibilités professionnelles, elles sont un peu plus nombreuses. Elles touchent tout emploi public (avec néanmoins, et sauf cas particulier, possibilité de détachement), exception faite des professeurs de l'enseignement supérieur et des chargés de mission temporaire. En ce qui concerne le secteur privé, le parlementaire se voit interdire toutes responsabilités dans des sociétés exclusivement financières ou subventionnées par une collectivité territoriale ; on peut noter que l'interdit s'applique seulement en cas de « lien direct » entre l'entreprise et l'Etat, critère difficile à préciser dans certains cas (cf. rapports Dassault/Etat ou De Wendel/gouvernement).

Ce bilan rapide montre que la réglementation actuelle est souvent ambiguë et en tout état de cause peu contraignante. Peu d'intéressés songent d'ailleurs à s'en plaindre. Peu d'hommes politiques sont véritablement favorables au projet visant à limiter à deux le nombre des mandats électifs. Si l'on excepte quelques personnalités membres du parti républicain (par solidarité avec le président de la République) ou du parti communiste (par opportunité) (36), les élus dans leur ensemble

(34) M. Dassault fut d'abord député R.P.F. (de 51 à 56), puis sénateur (57-58), et à nouveau député (U.N.R., U.D.R., R.P.R.) à partir de 58.

(35) J. Pelletier, maire et conseiller général (C.D.P.) a ainsi laissé son mandat de sénateur à son suppléant, P. Girod, maire et conseiller général (C.D.P.) pour exercer la fonction de secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Education.

(36) Déclarations de J.-P. Soisson et G. Marchais à *Antenne 2*, le 2 janv. 1978.

préfèrent régler ce problème par une sorte d'autodiscipline (37), le plus urgent pour eux étant de remédier à la cause profonde qui est la centralisation. Le projet de limitation ne suscite en définitive que peu d'enthousiasme chez ceux à qui il s'adresse; il faudrait encore qu'on puisse ôter aux élus le goût des honneurs... (38). Le frein au cumul ne peut pas dériver uniquement d'une réglementation technique, dès l'instant où sa raison d'être fondamentale se situe dans la sphère mouvante des ambitions politiques.

*
*
*

Nous avons vu comment la réunion de mandats électifs diversifiés réalisait la liaison et même l'imbrication des différents réseaux d'articulation des structures de représentation en un seul réseau plus vaste et plus dense. Aucune structure ne peut être isolée, pas plus les cadres institutionnels locaux entre eux que l'espace local vis-à-vis du système politico-administratif dans son ensemble. C'est donc à l'intérieur des cadres que les acteurs s'affrontent. C'est là que nous avons découvert des convergences de comportement qui nous ont permis de définir une catégorie socio-politique particulière : les notables.

Le notable, c'est d'abord un représentant que l'accumulation de mandats rattache à un réseau structuré d'organisations, sur l'interaction desquelles il exerce sa propre capacité d'action. La multiplication de la base de légitimation (cumul de mandats électifs) élargit le champ de cette action (participation aux institutions, branchement aux réseaux), ce qui aboutit à donner à quelques acteurs (les cumulants) des rôles privilégiés qui semblent ensuite nécessaires voire même indispensables au fonctionnement de l'ensemble.

Un véritable transfert se réalise. L'acteur n'est plus considéré simplement comme l'interprète du rôle, mais il devient ce rôle. Pierre Grémion a constaté cette appropriation :

« La capacité d'interconnexion bureaucratique ne dépend pas seulement de la position de l'individu dans la structure formelle des institutions représentatives départementales, elle devient progressivement une propriété personnelle non substituable et non transmissible » (39).

L'intervention du notable cumulant semble d'autant plus souhaitable qu'il joint aux réseaux institutionnels existants son propre réseau relationnel. Mais l'extension du phénomène de notabilisation pose en revanche la question de sa situation exacte dans la conception bipolaire du système politico-administratif.

Nous avons remarqué que quelques élus cumulants détenaient, en association avec les autorités administratives locales, un réel pouvoir de verrouillage du sous-système local. Nous savons également que cette position de contrôle ne peut persister que grâce à sa fonction d'échange,

(37) J. Chaban-Delmas, *Le Figaro*, 2 novembre 1978, p. 2.

(38) En ce sens, M. DEBRÉ, (*R.F.S.P.*, janv.-mars 1955, p. 25), « Etre à la fois président de conseil général, maire, une fois par hasard et pour un seul individu, certes voilà qui ne serait pas grave! Mais que tous les parlementaires... ambitionnent d'être président... ou maires, voilà qui altère profondément les institutions politiques... »

(39) P. GRÉMION, *Le pouvoir périphérique*, Seuil, 1976, p. 213.

nécessaire entre centre et périphérie. Dès lors nous sommes en présence de la dialectique classique participation/intégration. Nous pouvons même aller plus loin et poser l'hypothèse d'un renversement des croyances qui veulent que les collectivités locales soient dotées de relais destinés exclusivement à servir les intérêts locaux. D'après Pierre Legendre :

« Les notables locaux dont l'influence dépend de leurs relations avec le niveau national ne sont eux-mêmes que des rouages de l'Etat et les garants du maintien du centralisme » (40).

Les sociologues des organisations partagent cette opinion en précisant qu'il s'agit bien de la fonction de notable qui se renforce et se perpétue quels que soient les acteurs qui remplissent cette fonction, mais ils en refusent les conséquences sur le plan de la stratification sociale :

« Le pouvoir notabiliaire est lié non à une structure de classe à une époque donnée, mais à une structure de l'Etat qui, elle, est permanente... Les notables passent, le système notabiliaire demeure » (41).

Il n'en demeure pas moins que le pouvoir notabiliaire n'est pas seulement un relais neutre de transmission des demandes périphériques et un moyen de défense de l'identité locale ou régionale. Il s'avère au contraire qu'en raison de sa fonction de ré-union permanente du local et du national, le notable occupe une position charnière où il doit se servir du système de valeurs mis en place par/pour le pouvoir étatique. Il est pris par un jeu d'échange qui le pousse petit à petit à cautionner l'action de l'Etat. Nous irons même jusqu'à affirmer qu'il utilise les armes fourbies par l'Etat (occultation des contradictions de classes, solidarités régionales, socialisation locale) pour reconstituer des structures territoriales de domination diversifiées géographiquement mais unifiées par un objectif socio-politique commun : le bon fonctionnement des institutions et le statu quo socio-politique.

Nous pouvons parler ici de « trahison des notables » dont les valeurs ne se distinguent plus des idéaux de l'appareil d'Etat car on assiste ni plus ni moins à un marché de dupes dans la mesure où ces notables constituent eux-mêmes cet appareil d'Etat : par sa pratique des segments locaux de la bureaucratie, l'élu voit s'accroître ses compétences mais il subit parallèlement l'imprégnation du « code » administratif qu'il véhicule, et devient en quelque sorte un bureaucrate à part entière.

En définitive les élus cumulants sont par essence des notables, intégrés *ipso facto* dans un ensemble stratifié où leur position médiane peut être utilisée comme amortisseur des demandes périphériques et réémetteur des impulsions du centre. Le relais n'est donc plus ascendant mais descendant ce qui constitue un moyen incomparable de « maîtriser l'espace » (42).

(40) P. LEGENDRE, *Jour du pouvoir*, Paris, Ed. de Minuit, 1976.

(41) P. GRÉMION, *Op. cit.*, p. 260.

(42) J. CHEVALLIER et D. LOSCHAK, « Les relais périphériques », in *Science administrative*, L.G.D.J., 1979, Tome 2, p. 409.