

Le cumul des mandats dans un système politique multi-niveaux : le cas de la Belgique

Jean-Benoît PILET

La France et la Belgique, malgré leurs nombreuses différences politiques, ont pour point commun de pratiquer le cumul de mandats locaux et nationaux depuis longtemps. Dans les deux cas, être en même temps mandataire dans sa commune et élu au Parlement est loin de faire l'exception. Actuellement, 74,1% des députés fédéraux belges détiennent un mandat dans leur commune et 20,7% sont députés-maires (ou plutôt députés-bourgmestres).

Néanmoins, dans le cas belge, ce cumul vertical est en pleine mutation. Tout d'abord, sa légitimité sociale est de plus en plus contestée. Il a longtemps été présenté comme nécessaire pour relier les niveaux de pouvoir, pour garantir aux élus une bonne présence dans la vie locale sans qu'ils soient trop rarement en dehors de la capitale. Aujourd'hui, quand on évoque le procédé, ces bienfaits sont oubliés ; les discours se concentrent sur les inconvénients du système et ses dérives possibles, qu'il s'agisse de la confusion d'intérêts, de la confiscation du pouvoir politique par un petit nombre d'édiles, du manque de temps pour exercer chacun des mandats correctement, ou encore des motivations financières sous-jacentes. Face à ce tir de barrage, de nouvelles lois sont adoptées et limitent les cumuls tout en garantissant une transparence accrue là où ils persistent.

Par ailleurs, les pratiques de cumul ont aussi dû être adaptées à la transformation du système institutionnel belge. Deux processus, la fédéralisation et l'eupéanisation, ont complexifié la situation en multipliant les niveaux de pouvoir. Auparavant, la Belgique était un Etat unitaire avec une hiérarchie politique bien définie et structurée en trois niveaux : communal, provincial et national. Depuis les années soixante-dix, la situation a changé : les niveaux régionaux et européens se sont ajoutés, faisant évoluer la Belgique en une véritable structure multi-niveaux. En une quinzaine d'années, entre 1979 et 1995, l'on est passé de deux assemblées élues, la Chambre des Représentants

et le Sénat, à sept : le Parlement fédéral et ses deux chambres, le Parlement flamand, le Parlement wallon, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Parlement européen. Les opportunités de carrière politique se sont donc diversifiées tandis que le nombre total de mandats disponibles est passé de 407 en 1978 à 558 en 2005¹.

Le but de cette contribution consiste dès lors à présenter la situation actuelle en Belgique quant aux pratiques de cumul des mandats. Ce travail est réalisé dans une perspective de comparaison avec la France, mais aussi en s'interrogeant sur les évolutions récentes du cumul dans une Belgique fédéralisée et européanisée.

L'étude se structure en cinq parties. La première s'attarde sur les définitions possibles du cumul des mandats. L'ampleur du phénomène est ensuite détaillée. L'on tente dans un troisième temps de dresser le portrait des « cumulards ». La quatrième partie se penche sur les effets potentiels du cumul, avant de conclure sur les débats actuels en Belgique visant à le limiter et à l'encadrer.

Le cumul des mandats en Belgique : définition et réglementation

Les définitions potentielles du cumul sont multiples. Cela peut aller de la plus extensive à la plus restrictive. Dans le premier cas, le cumul est l'exercice de plus d'un mandat, sans tenir compte ni de sa nature, ni de la temporalité. A l'inverse, une définition restrictive considère le cumul comme l'exercice simultané d'un mandat dans la principale chambre du parlement national et d'un mandat de leader de l'exécutif communal. Le choix d'une définition est loin d'être anodin puisqu'il donnera une vue bien différente sur l'étendue des pratiques de cumul. Avant de se fixer sur une définition en particulier en fonction de sa pertinence pour une comparaison avec la France et d'autres pays, nous allons passer en revue les acceptions les plus répandues du mot « cumul » en Belgique.

La première réflexion porte sur le « cumul politique », c'est-à-dire sur l'exercice par une même personne de plusieurs mandats politiques. La loi belge définit plusieurs incompatibilités. Il est ainsi interdit d'être à la fois ministre et mandataire tant dans un parlement que dans un exécutif communal. Tout mandataire appelé à entrer dans un exécutif fédéral ou régional démissionne de son siège parlementaire ou de son poste de bourgmestre (maire) ou d'échevin (adjoint au maire). Toutefois, il ne s'agit pas d'une démission définitive puisque dès que sa fonction ministérielle s'arrête, il redevient député, bourgmestre ou échevin pour le reste de la législature. De plus, dans les faits, le ministre continue de tirer les ficelles, du moins dans la commune où il était bourgmestre ou échevin. Par ailleurs, la législation belge interdit depuis 1995 l'exercice simultané de mandats politiques fédéraux, régionaux et européens. Avant cette date, les conseils régionaux étaient composés automatiquement des membres du Parlement fédéral ; ils le sont aujourd'hui d'élites politiques distinctes. De même, depuis 1979, les députés européens sont élus directement et ne peuvent cumuler en Belgique cette position avec un siège au Parlement fédéral ou dans une assemblée régionale.

¹ S. FIERS et J. NOPPE, « Level-Hopping in Belgium. A Critical Appraisal of 25 years of Federalism », in M. EDINGER, S. JAHR et K. PAHLE (éd.), *Political Careers in Europe. Career Patterns in Multi-level Systems*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2008.

Au-delà de ces incompatibilités, de nombreuses possibilités de cumul politique demeurent. En particulier, il est tout à fait permis d'être simultanément parlementaire et mandataire dans sa commune. Lorsqu'il est question de cumul politique, c'est d'ailleurs à cette combinaison qu'il est le plus souvent fait référence. De nombreux parlementaires sont en même temps bourgmestres, échevins ou conseillers communaux. Ces différents cumuls local-régional/national seront considérés pour saisir leur fréquence. Cependant, lorsque nous irons au-delà de la description, nous ferons le choix de distinguer le cumul député-bourgmestre des autres. Cela facilitera la comparaison avec la définition la plus répandue en France où l'idée de cumul renvoie traditionnellement à la figure du « député-maire » et du « sénateur-maire ».

Par ailleurs, le « cumul politique » pris en compte dans cette contribution renvoie à l'exercice simultané de deux mandats. La notion de « cumul dans le temps » n'est pas retenue. Son intérêt est indéniable mais elle renvoie, selon nous, plus aux études sur les carrières politiques, sur les trajectoires des parlementaires, qu'à la problématique du cumul. En Belgique, les passages d'un niveau de pouvoir à l'autre sont nombreux, concernant à chaque élection un tiers des élus qui « sautent » du niveau régional au niveau fédéral, et inversement². Toutefois, ces mouvements ne seront pas disséqués dans ces quelques pages.

Enfin, au-delà du « cumul politique », se pose aussi la question du cumul entre mandats électifs et une multitude d'autres responsabilités exercées en parallèle par les élus. En effet, le statut de mandataire conduit bien souvent à des fonctions connexes au sein d'intercommunales³, d'associations diverses, de sociétés publiques, semi-publiques et privées. Là aussi, le problème se pose puisque toutes ces responsabilités interviennent dans l'organisation du temps de travail de l'élu, et parfois en plus dans les rétributions financières qu'il en retire. Ce type de cumul, que nous nommerons « cumul non politique », sera très brièvement abordé dans notre étude sachant qu'il fait l'objet de nombreux débats et de plusieurs réglementations nouvelles en Belgique depuis quelques années. Nous nous contenterons toutefois de présenter l'étendue du phénomène.

Le cumul des mandats en Belgique : une pratique très fréquente

La Belgique est traditionnellement un pays où l'ancrage local des élus des niveaux supérieurs est élevé. Disposer d'une assise forte dans une commune est une ressource très utile pour faire carrière dans les parlements⁴. Cette situation apparaît clairement lorsque l'on se penche sur la proportion de parlementaires ayant une expérience antérieure d'élu local (tableau 1). Si l'on analyse les parcours des élus

² J.-B. PILET, S. FIERS et K. STEYVERS, « Des élus multi-niveaux. Carrière politique et recrutement des élites en Belgique », in A. FAURE, J.-P. LERESCHE, P. MULLER et S. NAHRATH (dir.), *L'action publique à l'épreuve des changements d'échelle*, Paris, PUF, 2007.

³ La notion d'intercommunale ne recouvre pas la même réalité en Belgique qu'en France. En Belgique, l'intercommunale est une société publique associant plusieurs communes pour la gestion de certains services collectifs qui vont de la collecte des déchets à la gestion des réseaux de distribution d'eau.

⁴ A. ERALY, *Le pouvoir enchaîné. Etre ministre en Belgique*, Bruxelles, Labor, La Noria, 2002.

à la Chambre, au Sénat et dans les parlements régionaux depuis vingt-cinq ans, le constat est flagrant. Pour presque tous les contingents parlementaires considérés, la proportion d'anciens conseillers communaux, échevins et bourgmestres dépasse les deux tiers (tableau 1). Le niveau local demeure l'« académie » de la politique. De tels chiffres placent en outre la Belgique dans la moyenne européenne supérieure. Le passage préalable par l'arène politique communale est moins fréquent dans de nombreux Etats membres comme le Danemark (entre 48% et 50%), l'Allemagne (aux environs de 38%), le Portugal (entre 35% et 48% entre 1987-1999) et la Hongrie (29% en 1998)⁵. Seuls deux pays européens présentent des pourcentages d'élus ayant une expérience politique locale supérieure à celle de la Belgique : la France (plus de 90%) et la Norvège (plus de 80%).

Tableau 1. Expérience politique locale des élus fédéraux et régionaux (pourcentage)

Chambre 81	81,3	Sénat 81	73,2
Chambre 85	82,4	Sénat 85	75,4
Chambre 87	79,1	Sénat 87	73,6
Chambre 91	80,7	Sénat 91	71,7
Chambre 95	76,0	Sénat 95	69,0
Chambre 99	71,3	Sénat 99	52,1
Chambre 03	75,0	Sénat 03	64,0
Chambre 07	77,3	Sénat 07 (*)	65,0
Parlement flamand 95	81,5	Parl. wallon 04	75,0
Parlement flamand 99	70,2	Parl. Bruxelles-Capitale 04	67,0
Parlement flamand 04	66,1		

(*) Pour 2007, seuls les 40 sénateurs élus directement sont pris en compte.

Source : S. FIERS, « Carrièrepatronen van Belgische parlementsleden in een multi-level omgeving (1979-99) », *Res Publica*, 43/2, 2001, p. 171-192.

En France et en Belgique, ces chiffres sont gonflés par la possibilité de cumuler les fonctions locales et nationales/régionales. Notre prochain objectif est précisément de mesurer l'ampleur de ce phénomène en Belgique. Pour commencer, nous allons nous intéresser au « cumul politique » au Parlement fédéral, dans les trois principaux parlements régionaux (flamand, wallon et bruxellois) et au sein de la délégation belge au Parlement européen (tableau 2).

⁵ Tous ces chiffres viennent de H. BEST et M. COTTA, *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000*, Oxford, Oxford University Press, 2000. Les données par pays sont tirées des contributions suivantes : H. BEST et D. GAXIE (France, p. 88-137), K. ELIASSEN et M. SJØVAAG (Norvège, p. 310-340), M. PEDERSEN (Danemark, p. 29-49), L. RUOSTESAARI (Finlande, p. 50-87), H. BEST *et al.* (Allemagne, p. 138-195), G. ILONSKI (Hongrie, p. 196-225), J. M. MAGONE (Portugal, p. 341-370).

Tableau 2. Proportion d'élus cumulant un mandat fédéral/régional et local (en %)

	<i>Bourgmestres</i>	<i>Echevins</i>	<i>Conseillers communaux</i>
Chambre 2003	25,3	8,0	39,3
Sénat 2003	20,0	7,5	30,0
Chambre 2007	20,7	10,7	42,7
Sénat 2007	15,0	7,5	40,0
Parlement wallon 2004	30,7	13,3	34,7
Parlement flamand 2004	14,5	8,10	44,40
Parlement Bruxellois 2004	13,9	16,7	37,5
Parlement UE 2004	16,7	4,2	25,0

Si l'on ne prend en compte que ceux cumulant un mandat législatif et la plus haute fonction exécutive locale, celle de bourgmestre, les chiffres tournent aux alentours des 20% à 25%, allant de 13,9% au Parlement régional bruxellois⁶ à 30,7% au Parlement wallon. Le cumul pris dans sa définition la plus répandue en France n'est donc pas généralisé, mais il demeure plus que significatif. Si l'on prend aussi en considération les échevins, autres membres du pouvoir exécutif communal, les proportions de « cumulards » augmentent légèrement, variant entre 20,9% pour la délégation belge au Parlement européen et 41% pour le Parlement wallon. Enfin, en étendant encore la définition du cumul et en intégrant les élus nationaux et régionaux en même temps membres d'un conseil communal, on double les proportions de « cumulards », pour varier ainsi entre 45,9% (Parlement européen) et 78,7% (Parlement wallon).

L'étendue du cumul semble moins importante qu'en France ; le pourcentage de parlementaires qui exercent en plus un mandat local, en particulier de bourgmestre, est plus faible. Mais la réalité du découpage territorial est différente. En Belgique on ne compte que 589 communes. Or, toutes assemblées confondues, 94 bourgmestres sont simultanément parlementaires, soit 16% de tous les bourgmestres de Belgique. On est là bien au-delà des proportions observées en France.

La présence simultanée dans l'arène politique locale et aux niveaux supérieurs marque donc la norme pour la majorité des membres de presque toutes les assemblées législatives en Belgique. Les tableaux attestent cependant d'écart observés entre parlements en Belgique. En particulier, il faut opérer une distinction entre ceux pour lesquels l'élection est organisée dans des circonscriptions relativement étendues et ceux où les districts électoraux sont de plus petite taille. Les scrutins pour le Sénat et le Parlement européen divisent la Belgique en deux circonscriptions : le collège électoral de langue néerlandaise réunissant la Flandre et Bruxelles, le collège électoral de langue française couvrant la Wallonie, Bruxelles et sa proche périphérie. Les deux

⁶ Ce qui n'est pas si peu pour une région composée de seulement 19 communes avec un parlement régional de 89 membres.

assemblées comptent moins d'élus cumulant une fonction locale et une fonction nationale. En revanche, les autres assemblées organisent leurs renouvellements au moyen de plus petites circonscriptions, divisant le pays en 11 (pour la Chambre) ou en 20 (pour les élections régionales). Le nombre de « cumulards » y est plus important. Il est d'ailleurs le plus élevé pour le Parlement wallon, assemblée où précisément les districts électoraux sont les plus petits.

Deux explications sont possibles. La première est que la notoriété locale garantie par l'exercice d'un mandat local est plus utile pour une élection sur un petit territoire que sur un grand. Se présenter au Sénat, à tous les Belges francophones ou flamands, en mettant en avant une fonction de bourgmestre semble moins rentable que lorsque l'on se présente dans un district où le point le plus éloigné de sa commune d'origine ne se situe tout au plus qu'à quelques dizaines de kilomètres. La seconde explication a trait aux prérogatives du Sénat et du Parlement européen. Leurs sphères de compétences sont moins en rapport immédiat avec les intérêts des communes. Le Sénat traite de plein droit des matières constitutionnelles, internationales et budgétaires ; pour le reste, il n'a qu'un pouvoir d'évocation. Le niveau européen reste pour sa part lointain dans l'esprit de beaucoup de citoyens. En revanche, le Parlement fédéral adopte de nombreuses lois qui affectent directement la vie locale, en matière de police par exemple, et les régions sont en charge de l'organisation, du financement et de la tutelle des communes et provinces.

Dans les définitions du cumul, comme nous l'avons déjà indiqué, une autre voie consiste à aller au-delà des seuls mandats électifs. En effet, à côté des fonctions électives parlementaires et ministérielles au niveau national ou régional, et des positions détenues dans les institutions locales, les responsables politiques exercent bien souvent divers autres mandats. Qu'il s'agisse de mandats exercés dans les organes de leur parti, ou encore de mandats publics connexes, dérivés de leurs fonctions électives, comme par exemple au conseil d'administration du centre culturel ou de la société de logements sociaux de la commune où l'on est élu. Enfin, les agendas de nombreux élus sont aussi remplis par des réunions du conseil d'administration d'organismes privés, de la grande entreprise au simple club sportif du quartier.

Afin de saisir l'ampleur du cumul de ce type de mandats, le chercheur bénéficie depuis peu d'une ressource précieuse. En effet, dans un but de transparence, le législateur a imposé à tous les mandataires et employés politiques de déclarer chaque année tous les mandats détenus, du politique au privé, du social à l'économique en passant par le sportif, le culturel et bien d'autres ⁷. Afin de mieux appréhender cette autre forme de cumul, la liste des déclarations de mandats pour l'année 2004 a été dépouillée pour un échantillon de 112 élus régionaux, fédéraux et européens (pour un total de 558, soit 20,07%). Sur cette base, il se confirme que les élus font bien plus qu'exercer leurs seules fonctions électives (tableau 3). En moyenne, ils affirment occuper plus de huit mandats (8,36). La proportion de ceux qui n'en déclarent aucun en plus de leurs seuls postes éligibles est très réduite : pour l'ensemble de l'échantillon,

⁷ Lois spéciale et ordinaire du 26 juin 2004 portant exécution des lois spéciale et ordinaire du 2 mai 1995 relatives à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine.

ils ne sont que 11,6% dans ce cas. Comme l'indique un « écart-type » élevé, ils sont aussi plusieurs à cumuler bien plus de mandats que la moyenne. Pas moins de 12,4% de l'échantillon en déclaraient 15 ou plus en 2004.

Toutefois, face à la diversité des fonctions extrapolitiques possibles, plusieurs clarifications s'imposent. Pour commencer, il convient de séparer celles qui sont automatiques (car liées obligatoirement aux mandats électifs) de celles que l'élu assume volontairement. Dans notre recensement, seuls les mandats volontaires ont été considérés, ceux pour lesquels l'élu doit se porter candidat. Par ailleurs, une distinction quant à la nature de la fonction extrapolitique s'impose. Ainsi peut-on séparer les mandats connexes de nature politique des mandats privés. Les premiers sont ceux exercés par exemple par les parlementaires dans les organisations internationales comme le Conseil de l'Europe, le Parlement du Benelux, etc. De même, certains élus locaux sont les représentants de leur communes dans divers organes publics communaux (centre culturel, société de logements sociaux, conseil de police, etc.). En moyenne, les mandataires en exercent entre deux et trois (2,21).

Tableau 3. Ampleur du cumul de mandats selon la déclaration officielle des mandataires politiques belges en 2004 à la Cour des comptes

	<i>Moyenne</i>	<i>Ecart-type</i>
Tous les mandats	8,36	6,92
Mandats électifs uniquement	2,21	0,80
Mandats connexes aux mandats électifs	1,18	1,18
Mandats intra-partisans	0,90	1,32
Mandats privés	4,06	4,97
Mandats privés rémunérés	3,08	4,16

Source : calculs personnels à partir des informations du *Moniteur belge*, 244, 12 août 2005.

Vient ensuite, pour beaucoup, l'exercice de responsabilités au sein du parti lui-même. Enfin, la dernière catégorie est celle des « mandats privés ». Derrière ce label se retrouve une grande variété de fonctions allant d'un club sportif, une association artistique, un comité de quartier à la présence dans le conseil d'administration d'une grande entreprise du secteur privé. Le cumul de tels mandats est manifestement très répandu puisqu'en moyenne les élus repris dans l'échantillon en détiennent 4,06. La variation est d'ailleurs importante (écart-type = 4,97). Pour préciser la description, une catégorie spécifique de « mandats privés rémunérés » a été ajoutée afin de ne plus faire l'amalgame entre les responsabilités bénévoles dans de petites associations et celles qui sont lucratives et souvent exercées dans des entreprises privées. Or, force est de constater que ces fonctions non politiques au sens strict mais rémunérées sont fréquentes dans les déclarations étudiées. En moyenne, les élus en déclarent 3,08 (écart-type = 4,16). Siéger dans le conseil d'administration d'une grande entreprise (banque, société d'assurance, etc.) mais aussi dans les intercommunales semi-publiques (gaz, électricité, déchets, télédistribution, etc.) fait partie du lot quotidien de nombreux élus.

Qui sont les « cumulards » ?

Le cumul des mandats demeure donc, quelle que soit la définition choisie, une pratique répandue dans la vie politique belge. Ce constat étant posé, l'étape suivante consiste à décrire les caractéristiques des « cumulards », à voir qui ils sont. En effet, rien ne permet à ce stade de penser que tous les élus cumulent et qu'ils cumulent de la même manière. Au contraire, les écarts-types élevés au tableau 3 semblent plutôt indiquer que certains exercent de nombreux mandats en parallèle, tandis que d'autres choisissent de n'assumer en même temps qu'une ou deux fonctions.

Le but des pages qui suivent est de mieux cerner les nuances, les différences entre les « cumulards politiques »⁸ rencontrés parmi les élus fédéraux pour les législatures 2003-2007 et 2007-2011 ainsi que parmi les députés régionaux et européens pour la législature 2004-2009. Pour une question de disponibilité des données, seuls les partis et élus francophones sont traités. Ce travail se fait selon deux approches. La première consiste à étudier les élus, cumulants et non cumulants, en les différenciant selon leur appartenance partisane, leur âge, leur sexe et la taille de leur commune (tableau 4). Ensuite, limitant l'analyse aux seuls élus qui cumulent, nous isolons leurs traits principaux.

Tableau 4. Proportion de cumulants selon le parti, le sexe, l'âge et la taille de la commune de résidence

		<i>Proportion de cumulants</i>	<i>Nombre total d'élus</i>
Parti	PS	47,9	119
	MR	46,2	106
	CDH	31,9	47
	Ecolo	0	26
Sexe	Hommes	46,3	203
	Femmes	25,2	107
Age	< 40 ans	22,2	63
	40-59 ans	42,9	210
	≥ 60 ans	45,9	37
Taille de la commune de résidence (nombre d'habitants)	< 20 000	54,6	97
	20 000-39 999	40,3	77
	40 000-59 999	40	25
	≥ 60 000	24,3	111
Ancienneté de député	Nouvel élu	21,7	83
	1 législature	35,1	73
	2 législatures	44,4	54
	3 législatures	51,2	43
	4 législatures	60	25
	5 législatures et plus	51,6	31

⁸ L'exercice simultané d'un mandat de parlementaire (fédéral, régional ou européen) et d'un mandat exécutif communal (bourgmestre ou échevin).

La première étape consiste donc à distinguer les élus selon divers critères et à déterminer la fréquence du « cumul politique » dans la catégorie retenue (tableau 4). A cet égard, on peut isoler d'abord une singularité concernant l'affiliation partisane. A l'inverse des socialistes (PS), des libéraux (MR) et des démocrates chrétiens (CDH), les écologistes maintiennent leur opposition de principe au cumul politique. En conséquence, aucun des députés verts n'exerce en même temps une fonction de bourgmestre ou d'échevin. Les listes de candidats étant votées par l'assemblée générale des membres du parti, il serait d'ailleurs presque impossible pour un mandataire local de postuler pour une place en vue sur une liste pour les élections fédérales, régionales ou européennes sans avoir démissionné au préalable dans sa commune. Pour les trois autres partis, le cumul concerne entre un tiers et la moitié des députés. Les proportions sont logiquement plus importantes quand le parti est de grande taille (PS et MR), le réservoir de bourgmestres et d'échevins étant automatiquement plus grand.

Une deuxième observation marquante est que le « cumul politique » est plus fréquent parmi les élus que les élues. En effet, tandis que 46,3% des députés sont en même temps bourgmestre ou échevin, seules 25,2% des femmes se retrouvent dans une telle situation. Cet écart peut s'expliquer par une plus grande réticence des élues à l'égard du cumul⁹ mais aussi dériver du faible accès des femmes aux fonctions exécutives communales. En 2006, à peine 8,5% de tous les bourgmestres belges et 30,5% des échevins étaient de sexe féminin¹⁰.

Une troisième différence s'ajoute aux deux premières, dès que l'on distingue les députés en fonction de leur âge. En les répartissant en trois groupes (plus de 40 ans, 40-59 ans et 60 ans ou plus), il apparaît que le cumul est près de deux fois moindre chez les plus jeunes, ce qui est contraire à la situation en France¹¹. En effet, ils ne sont que 22,2% dans le premier groupe à exercer une fonction de député et une autre dans leur commune alors que le cas se présente pour 40% des plus âgés. Il semble donc y avoir un effet de génération quant au cumul. Cet écart peut prendre sa source dans une vision moins positive du cumul chez les plus jeunes. De plus, les députés sont de plus en plus jeunes en Belgique ; l'âge moyen est en baisse, passant par exemple pour des députés fédéraux de près de 50 ans à la fin des années soixante-dix à 44 ans en 2007¹².

D'autres chiffres présentés dans le tableau précédent semblent indiquer toutefois que la plus petite proportion de cumulards parmi les plus jeunes serait plutôt liée à leur entrée progressive dans le rôle. Plus on a de l'ancienneté comme député, plus la probabilité d'exercer de concert un mandat d'échevin ou de bourgmestre est grande. Parmi les nouveaux élus et ceux n'ayant siégé que pendant une législature auparavant,

⁹ S. FIERS, S. SCHEPERS, S. DEBUNNE, A. VAN UYTVEN, A. HONDEGHEM, P. DELWIT, B. MADDENS, E. GERARD et J.-B. PILET, *De trajecten van vrouwen in de Belgische politiek, Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen*, Projet IGVM/NB/04-916, 2006.

¹⁰ P. MEIER, « Een vergelijkend perspectief op de positie van mannen en vrouwen in lokale politiek », *Res Publica*, 59/1, 2007, p. 47-65.

¹¹ J. DEWOGHÉLAËRE, R. MAGNI BERTON et J. NAVARRO, « The Cumul des Mandats in Contemporary French Politics : An Empirical Study of the *xix*^e législature of the *Assemblée Nationale* », *French Politics*, 4/3, 2006, p. 312-332.

¹² S. DEPAUW et S. FIERS, « Komen onze parlementsleden ervaring te kort ? », *Politieke Jaarboek Res Publica*, 50/2-3, 2008, p. 89-108.

la part de cumulards se situe autour d'un tiers, voire moins. Pour ceux ayant déjà siégé deux législatures, elle monte à 44,4% et dépasse la moitié des élus à partir d'une ancienneté de trois législatures. Cela confirmerait ce que montre Ségolène Dauga¹³ lorsqu'elle souligne que la réticence au cumul par les femmes en France diminue au fur et à mesure que leur ancienneté croît.

Enfin, il apparaît que les députés des villes les plus peuplées sont moins souvent en même temps bourgmestre ou échevin ; ce n'est le cas que pour 24,3% des élus fédéraux, régionaux et européens résidant dans une ville de plus de 60 000 habitants alors que 54,6% de leurs collègues domiciliés dans une commune de moins de 20 000 personnes cumulent. Sans doute doit-on y voir la difficulté d'exercer de concert des responsabilités dans une ville de taille importante et un mandat dans un parlement. En revanche, dans les petites communes, où le mandat local s'exerce à temps partiel, la combinaison avec une fonction dans une assemblée parlementaire serait plus aisée. Le constat est toutefois surprenant dans une perspective électorale. En effet, on pourrait s'attendre à ce qu'une notoriété plus grande acquise lors de la direction d'une grande ville soit un atout pour cumuler, et donc conduise à augmenter la proportion de députés-bourgmestres et de députés-échevins des grandes villes, tandis que le maïorât d'une petite commune ne permettrait pas de se faire connaître et de se constituer une aura au-delà des murs de sa localité.

Au-delà de cette première analyse, l'on peut dresser le profil de l' élu qui cumule. Les chiffres présentés au tableau 5 montrent comment les « cumulards » se répartissent selon différentes variables, pour la plupart identiques à celles du tableau précédent. En prenant la valeur modale pour chacune d'elles, on peut dessiner le portrait-robot de l' élu détenant à la fois un strapontin dans une assemblée parlementaire et une place dans l'exécutif de sa commune. Ce dernier est mandataire du parti socialiste (47,1% de tous les « cumulards »), un homme (77,7%), âgé entre 40 et 59 ans, résidant dans une petite commune de moins de 20 000 habitants (43,8%) et est à la fois député et bourgmestre (74,6%) plutôt qu'échevin.

La mobilisation des valeurs modales prend tout son sens pour trois des cinq variables considérées puisqu'elles excèdent largement les 50%. En ce qui concerne l'âge, le mandat communal et le sexe, de nettes tendances se dégagent parmi les « cumulards » puisqu'à chaque fois une catégorie domine avec plus de trois quarts d'occurrence. La surreprésentation des hommes, des 40-59 ans et des bourgmestres est très nette. Pour les autres variables (parti, taille de la commune et ancienneté de député), la situation est un peu moins tranchée. Pour l'affiliation partisane, assez logiquement, les deux partis belges francophones principaux (MR et PS) dominent. Quant à la population de la commune de résidence, les petites municipalités arrivent en tête, mais on compte un quart de « cumulards » provenant d'une localité comptant entre 20 000 et 39 999 résidents (25,6%), et à peu près la même proportion vivant dans une ville plus grande (22,3%). Enfin, en ce qui concerne l'ancienneté de député, tout au plus note-t-on un peu plus de cumulards ayant déjà siégé pendant une ou deux

¹³ S. DAUGA, « Le cumul des mandats au prisme du genre : le cas des « nouvelles entrantes » en politique professionnelle », Journée d'études « Le cumul des mandats : anciennes pratiques, nouveaux enjeux », Sciences Po Bordeaux, 17 juin 2008.

législatures. La chose est logique puisque la durée moyenne de présence dans les assemblées législatives du pays tend vers deux législatures¹⁴.

Tableau 5. Profil des cumulards belges francophones

Parti	PS	47,1
	MR	40,5
	CDH	12,4
	Ecolo	0,0
Sexe	Homme	77,7
	Femme	22,3
	Total	100,0
Age	< 40 ans	11,6
	40-59 ans	74,4
	≥ 60 ans	14,0
Population de la commune de résidence	< 20 000	43,8
	20 000-39 999	25,6
	40 000-59 999	8,3
	≥ 60 000	22,3
Mandat communal	Bourgmestre	74,4
	Echevin	25,6
Ancienneté de député	Nouvel élu	14,9
	1 législature	21,5
	2 législatures	19,8
	3 législatures	18,2
	4 législatures	12,4
	5 législatures et plus	13,2

Les élus et le cumul

Maintenant que nous avons apporté de premiers éléments quant à l'étendue du cumul et au profil des cumulards, il reste à s'interroger sur les raisons de l'accumulation des mandats. En particulier, il convient de se demander quelle est l'attitude des acteurs politiques, et principalement des élus et des partis, à son égard. Y sont-ils favorables ou pas, et pour quelles raisons ?

Pour les élus, le cumul des mandats est une pratique pour laquelle on considère en général que les bénéfices excèdent les coûts¹⁵. Les inconvénients pour l'élu sont la densification des agendas et la mauvaise image éventuelle de telles pratiques dans

¹⁴ S. DEPAUW et S. FIERS, *op. cit.*

¹⁵ Y. MÉNY, *La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992.

les médias¹⁶. En revanche, le cumul est supposé être une plus-value pour l'élu en termes de visibilité médiatique, de capacité à se maintenir durablement au pouvoir, de rapports de force avec son parti, de capacité à collecter des fonds pour ses campagnes électorales¹⁷, d'accès à divers leviers de pouvoir, ou encore de capacité à fournir des « services » aux électeurs. Tous ces éléments concourent à accroître la force électorale du « cumulard » par rapport à ces concurrents ne détenant au plus qu'un seul mandat. Toutefois, toutes les recherches ne confirment pas ce dernier point¹⁸. Il nous a dès lors semblé intéressant de voir dans quelle mesure, dans le cas belge, le cumul peut être bénéfique pour le potentiel électoral des candidats. Les « cumulards » belges sont-ils plus souvent que les autres élus des locomotives électorales ?

Le système électoral proportionnel de listes semi-ouvertes autorise les électeurs belges soit à exprimer un vote de liste, en noircissant la « case de tête », soit à marquer leur préférence pour un ou plusieurs candidats d'une même liste. Les votes préférentiels marquent dans ce système un baromètre de la popularité des candidats. C'est d'autant plus vrai qu'à l'instar de la plupart des démocraties européennes, les campagnes électorales en Belgique se sont personnalisées et le vote est plus devenu un vote pour des candidats que pour des partis¹⁹. Cela s'est traduit en Belgique, entre autres, par un net accroissement du vote préférentiel aux dépens du vote de liste. En mai 2003, les votes en case de tête ne représentaient plus que 33,5% de l'ensemble des votes à la Chambre et 32% au Sénat²⁰.

A ce titre, les votes préférentiels nous permettent de mieux cerner l'attractivité électorale des « cumulards » en comparant les votes préférentiels engrangés derrière leur nom avec les scores des autres élus. A nouveau, pour des raisons de disponibilités des données, seuls les élus des partis francophones seront inclus, et ce pour les scrutins fédéraux de 2003 et régionaux de 2004. Il n'est cependant pas possible de comparer les scores en voix de préférence sur la base de valeurs absolues ; en effet, le nombre d'électeurs par circonscription ainsi que le nombre total de voix du parti affecte le score préférentiel de chaque candidat. Afin de neutraliser ces deux variables, une formule a été mise au point dès 1967 par Wilfried Dewachter²¹, il s'agit de l'échelle-1000 (*1000-schaal*). Par cette mesure, il est possible de comparer la performance moyenne en termes de voix de préférence des élus (tableau 6).

¹⁶ A. BLAIS, « The Causes and Consequences of the Cumul des Mandats », *French Politics*, 4/3, 2006, p. 266-268.

¹⁷ A. FRANÇOIS, « Testing the Baobab Tree Hypothesis : The Cumul des Mandats as a Way of Obtaining More Political Ressources and Limiting Electoral Competition », *French Politics*, 4/3, 2006, p. 269-291.

¹⁸ M. FOUCAULT, « How Useful is the Cumul des Mandats for Being Re-elected ? Empirical Evidence from the 1997 French Legislative Elections », *French Politics*, 4/3, 2006, p. 292-311.

¹⁹ T. POGUNTIKE, P. WEBB, *The Presidentialisation of Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

²⁰ B. WAUTERS, « Het gebruik van voorkeurstemmen bij de federale parlementsverkiezingen van 18 mei 2003 », *Res Publica*, 45/2-3, 2003.

²¹ W. DEWACHTER, « Over het rekenen met de voorkeurstemmen in de wetgevende verkiezingen », *Politica*, 3, 1967, p. 205-217.

Tableau 6. Moyenne des performances électorales (votes préférentiels) des élus cumulards et non cumulards

	<i>Moyenne échelle-1000</i>
Elus sans mandat communal	25,23
Elus avec mandat communal (bourgmestre ou échevin)	28,54
Députés-bourgmestres	36,99
Députés-échevins	22,84

Or, la différence entre les élus cumulant leur mandat de député avec une fonction de bourgmestre ou d'échevin et ceux qui sont seulement membres d'un parlement n'est pas majeure. La moyenne des valeurs de l'échelle-1000 pour les premiers est de 28,54. Pour les seconds, elle est légèrement inférieure (25,23). En d'autres termes, les performances électorales des « cumulards » ne sont pas nettement supérieures. Mais si l'on ne retient parmi ces derniers que les seuls députés-bourgmestres, l'écart se montre important. La valeur moyenne de l'échelle-1000 est pour eux de 36,99. L'exercice de la plus haute fonction communale semble donc bel et bien faire la différence pour engranger les votes préférentiels.

Les travaux de Maddens *et al.*²² sur les déterminants des scores préférentiels des candidats confirment l'impact réel mais limité du cumul sur les performances électorales. Leur analyse multivariée tente d'isoler l'impact d'un grand nombre de variables (score du parti, taille de la circonscription, position sur la liste, mandats locaux détenus, présence médiatique, dépenses électorales, sexe, etc.) sur les voix de préférence recueillies par les candidats flamands aux élections fédérales de 2003. De leurs travaux, il ressort que l'effet de la détention d'un mandat local sur l'attractivité électorale est significatif, mais limité, nettement plus en tout cas que d'autres variables comme les dépenses électorales ou le fait d'être placé aux premières places de la liste.

Les partis et le cumul

Alors qu'il y a *a priori* un accord sur l'intérêt des élus à accumuler les mandats, les choses sont moins tranchées en ce qui concerne l'attitude des partis politiques à l'égard de cette pratique. A plusieurs titres, ils n'ont pas intérêt à favoriser le cumul. Une telle concentration des mandats dans les mains de quelques-uns les empêche de rétribuer un plus grand nombre de militants en leur permettant d'obtenir un strapontin politique. De plus, le cumul place les partis face à de puissants élus capables de leur tenir tête²³. Ce serait dès lors la faiblesse des partis qui expliquerait le cumul des mandats en France²⁴.

²² B. MADDENS, B. WAUTERS, J. NOPPE, et S. FIER, « Effects of Campaign Spending in an Open List PR System : The 2003 Legislative Elections in Flanders/Belgium », *West European Politics*, 29/1, 2006, p. 161-168.

²³ A. KNAPP, « The Cumul des Mandats, local power and political parties in France », *West European Politics*, 14/1, 1991, p. 18-40.

²⁴ J. DEWOGHÉLAÈRE *et al.*, *op. cit.*

Les partis ont toutefois aussi un intérêt à recruter des élus locaux comme candidat à la députation, ce qui favorise indirectement le cumul. Lors de la sélection de leurs candidats, les partis recherchent des citoyens réunissant trois qualités principales : la capacité à gagner une élection, les dispositions à être un bon législateur et le respect de la discipline du parti²⁵. Ce sont des perles rares. Dès lors, bien que réticents au cumul, les partis vont les chercher parmi ceux en leurs rangs qui ont déjà fait leurs preuves quant aux trois qualités précitées : les élus des niveaux inférieurs²⁶. Une fois élus, ceux-ci sont en général peu enclins à abandonner leur mandat local et cumulent.

Le cas belge confirme cette tendance des partis à recruter des élus locaux lors de la confection des listes de candidats pour les élections régionales, fédérales et européennes, et donc à favoriser indirectement le cumul des mandats (tableau 7). Les élus communaux, qu'ils soient simples conseillers, échevins ou bourgmestres, constituent l'essentiel des contingents de candidats aux derniers scrutins de 2003 (élections fédérales), 2004 (élections régionales et européennes) et 2007 (élections fédérales). Sur l'ensemble des candidats, la part de mandataires communaux varie entre un tiers pour les assemblées élues dans de grandes circonscriptions (Sénat et Parlement européen) et plus de la moitié pour les autres. Les partis ne leur confient d'ailleurs pas un rôle de figuration puisque leur présence aux places dites éligibles²⁷ est encore plus significative. Entre 50 et 75% de ces positions privilégiées sur les listes ont été attribuées à des candidats témoignant d'une expérience parlementaire antérieure²⁸.

Une autre indication quant au soutien, voulu ou contraint, des partis aux candidats cumulards est leur utilisation de la législation en vigueur sur les dépenses électorales. La loi du 4 juillet 1989 prévoit que chaque candidat peut dépenser un maximum de 5 000 euros pour sa campagne personnelle (2 500 euros pour les candidats suppléants). Deux exceptions existent à cette règle générale. Tout d'abord, les premiers de liste, pour un nombre égal au total des mandats du parti à l'élection précédente additionné d'une unité, ont un plafond bien plus élevé. Le tableau précédent (tableau 7) montrant que les partis placent le plus souvent des « cumulards » aux places éligibles indique qu'en agissant de la sorte, ces mêmes partis leur octroient non seulement une visibilité accrue, mais les autorisent en plus à dépenser davantage pour leur campagne électorale.

²⁵ P. NORRIS, *Passages to power. Legislative recruitment in advanced democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

²⁶ M. GALLAGHER et M. MARSH, *Candidate Selection in Comparative Perspective : The Secret Garden of Politics*, Londres, Sage, 1998.

²⁷ Les places éligibles sont les premières places de chaque liste à concurrence du nombre d'élus de la liste dans la même circonscription au scrutin précédent, plus un. Il s'agit des places les plus favorables à l'élection puisqu'elles permettent de bénéficier du transfert des votes de liste pour augmenter son score et être élu. Pour de plus amples informations sur ces mécanismes, voir J.-B. PILET, *Changer pour gagner ? Les réformes électorales en Belgique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2007.

²⁸ Cette analyse utilise des données recueillies dans le cadre du programme KANDI-CANDI mené conjointement par le *Centrum voor politicologie* de la KULeuven et le Cevipol de l'ULB. Les données reprises ici ont été collectées avec la collaboration de S. Depauw, S. Fiers, L. Libbrecht, B. Maddens, J. Noppe, S. Van Hecke, B. Wauters, K. Weekers (KULeuven), P. Delwit, J.-B. Pilet, E. van Haute, B. Hellings, N. De Decker et R. Dandoy (ULB).

Les données issues d'une étude menée sur la base des déclarations de dépenses des candidats francophones aux élections fédérales de 2007 le confirment²⁹.

Tableau 7. Proportion de candidats aux élections de 2003, 2004 et 2007 qui étaient mandataires locaux à la veille du scrutin (en %)

	Chambre 03	Sénat 03	Parlement wallon 04	Parlement de Bruxelles-Capitale 04	Parlement UE 04	Chambre 07	Sénat 07
<i>Candidats</i>							
Bourgmestre	13,0	9,1	10,5	3,5	5,4	12,5	8,1
Echevin	12,4	4,5	11,7	14,4	8,1	16,1	15,3
Conseiller communal	32,4	19,1	27,1	23,1	21,6	33,3	17,1
Total	57,8	32,7	49,5	41,0	35,1	61,9	40,5
<i>Places éligibles</i>							
Bourgmestre	23,6	30,0	21,6	13,3	7,1	17,8	25,0
Echevin	6,7	5,0	14,4	21,3	14,3	16,8	5,0
Conseiller communal	33,7	15,0	28,8	38,7	21,4	40,6	15,0
Total	64,0	50,0	64,7	73,3	42,9	75,2	45,0

En sus, chaque parti peut désigner un petit nombre de « figures de proue ». Celles-ci peuvent dépasser le plafond légal de dépenses individuelles. Les sommes que ces « figures de proue » investissent dans la campagne sont alors imputées au quota du parti et pas à celui du candidat. Afin de savoir qui sont ces « figures de proue », le parti doit en faire la déclaration au greffe du tribunal de première instance ; il doit aussi mentionner quel montant il attribue à la campagne de ces « figures de proue ». Or, il s'avère que parmi les « figures de proue », une bonne part sont des élus locaux, des bourgmestres en particulier (tableau 8). Alors que, comme mentionné plus haut, seuls 12,5% des candidats étaient des bourgmestres, ils sont plus d'un quart (27,3%) parmi ceux autorisés par leur parti à dépenser plus en tant que « figures de proue ». Cela, combiné à leur présence fréquente aux places éligibles qui elles aussi permettent de dépasser le plafond légal de 5 000 euros de dépenses, conduit à avoir de nombreux bourgmestres (26,3%) parmi tous les candidats pouvant aller au-delà du plafond général de dépenses de campagnes.

²⁹ L'enquête sur les dépenses électorales des candidats aux élections de 2007 a été rendue possible grâce au soutien financier de la Banque nationale de Belgique. Pour la Flandre, la recherche a été menée par le *Centrum voor politicologie* de la *Katholieke Universiteit Leuven* (dir. : Bart Maddens).

Tableau 8. Dépenses électorales en fonction des mandats locaux exercés

	<i>Figures de proue</i>	<i>Au-delà du plafond de dépenses</i>	<i>Règle 25-10</i>
Bourgmestres	27,3	26,3	27,2
Echevins	13,6	15,8	20,2
Conseillers communaux	36,4	35,8	30,7
Candidats sans mandat local	22,7	22,1	21,9
Total	100	100	100

Enfin, un dernier indicateur intéressant est celui de la règle dite de 25-10. Celle-ci stipule que chaque parti peut décider qu'un montant représentant au maximum 25% de son maximum à dépenser (soit 250 000 euros sur un million d'euros) peut être transféré à certains candidats. Pour chacun d'entre eux, la somme maximale reçue ne peut excéder 10% de ces 250 000 euros, soit 25 000 euros. Parmi les bénéficiaires de ces transferts aussi, les élus locaux en général, et les bourgmestres en particulier, sont nombreux. Plus d'un quart (27,2%) des candidats ayant reçu de l'argent de leur parti sont les premiers citoyens de leur commune.

A la lecture de tous ces indicateurs, il apparaît clairement que les partis politiques belges malgré leur force organisationnelle ne prennent, ni dans la confection des listes de candidats ni dans l'utilisation de la loi sur les dépenses électorales, des décisions allant à l'encontre des pratiques de cumul des mandats.

Le cumul des mandats, une pratique menacée ?

Jusqu'ici, la Belgique a confirmé son image de pays où le cumul des mandats est une pratique répandue. Les élus qui combinent des fonctions de député et de bourgmestre ou d'échevin ne sont pas rares. En outre, même ceux qui ne cumulent pas ces deux mandats se limitent rarement à un seul strapontin ; ils assument souvent de front une position d'élus avec des responsabilités dans les organes de leur parti ainsi que dans divers organismes publics, semi-publics ou privés.

A l'instar de la France³⁰, les critiques à l'encontre du cumul des mandats s'accroissent pourtant. Portés par les partis écologistes, relayés par les médias et s'appuyant sur le rejet croissant de la politique par les citoyens, les discours stigmatisant le procédé gagnent du terrain. Les initiatives visant à l'encadrer et à le limiter se multiplient depuis quelques années. En l'espace d'une décennie, la Belgique s'est dotée de diverses règles en la matière. La première, que nous avons déjà abordée, consiste en l'obligation pour tout mandataire politique, du niveau local au niveau européen, de remettre chaque année une déclaration de tous ses mandats, publics comme privés, et de mentionner ceux rémunérés. Ces déclarations sont alors compilées par la Cour des comptes et publiées au *Moniteur belge*. En cas de refus, des

³⁰ L. OLIVIER, « La perception du cumul des mandats. Restrictions contextuelles et politiques à un apparent consensus », *Revue française de science politique*, 48/6, 1998, p. 756-771.

sanctions sont prévues. Il faut cependant qu'une plainte à l'encontre du responsable politique ayant omis de déposer sa liste de mandats soit déposée.

A cette règle valant pour tout le pays, est venue récemment s'en ajouter une autre adoptée par le seul Parlement régional wallon pour tous les mandataires locaux et régionaux de Wallonie. Le législateur craignait que le cumul soit motivé par la perspective d'un enrichissement personnel. Afin d'éviter ce problème, il a été décidé de plafonner les rémunérations de tous les mandataires locaux (communes, provinces, CPAS) perçues à l'occasion de l'exercice de mandats ou de charges d'ordre politique à 1,5 fois l'indemnité perçue par un parlementaire. Les mandataires ont six mois après leur prestation de serment pour déclarer l'ensemble de leurs mandats, rémunérés ou non. Leurs dires sont alors vérifiés par le Parlement wallon qui, le cas échéant, se charge de faire appliquer le plafond de rémunération. La sanction en cas de fausse déclaration ou d'omission est double : le mandataire est déchu de tous ses mandats locaux et devient inéligible pendant six ans. Il n'est pas étonnant que la règle la plus contraignante soit d'application en Wallonie, dans la région où les abus liés au cumul ont le plus défrayé la chronique ses dernières années.

La multiplication de ces limites au cumul, combinée à sa mauvaise image dans la société et à la moins grande propension des « nouveaux venus en politique », les plus jeunes élus et les femmes, à exercer en même temps des fonctions dans leur commune et aux niveaux supérieurs (voir *supra*), pourrait annoncer la marginalisation, voire la disparition prochaine des « cumulards ». Une enquête auprès des élites locales des partis belges montre d'ailleurs que plus des deux tiers d'entre eux sont favorables à une interdiction du cumul parlementaire-bourgmestre³¹. Mais à en juger par leurs performances électorales supérieures et l'attrait montré par les partis à leur égard, notamment lors de la confection des listes de candidats, le cumul n'aurait pas que des détracteurs. Le cumul fait donc plus que jamais l'objet d'un débat en Belgique, mais l'avenir seul dira s'il demeurera ou non une caractéristique importante du système politique belge du XXI^e siècle.

³¹ R. DANDOY et B. FOURNIER, « Démocratie locale : quelles perceptions des changements récents ? », in B. RIHOUX, J. BUELENS et K. DESCHOUWER (éd.), *Entre l'électeur et le quartier général. Les sections locales des partis et les élections communales de 2006*, Bruxelles, VUB Press, 2008, p. 167-181.