

Décentralisons *autrement*

Plateforme pour une citoyenneté active dans les territoires

NB : La réalisation et la diffusion de ce document s'inscrivent dans une démarche d'éducation populaire et visent à mieux faire connaître auprès des citoyens les enjeux de la décentralisation. La diffusion de ce document est donc vivement encouragée, nous vous demandons simplement de faire référence à son auteur (Georges Gontcharoff et à La plateforme Décentralisons autrement).

Note N° 71 : réflexions sur le cumul des mandats après le rapport Jospin.

Le rapport Jospin est pour nous l'occasion de revenir sur la question du cumul des mandats.

➤ **Ce que nous avons dit dans le « Livre Blanc ».**

« La réduction du cumul des mandats et des fonctions électives est une vieille histoire dont nous sommes partie militante. Nous considérons que le cumul des mandats, encore très ancré dans nos mentalités, constitue une confiscation du pouvoir par quelques-uns. Il empêche la diffusion des responsabilités électives auprès d'un plus grand nombre de citoyens. Il secrète une classe politique qui ne représente pas la diversité de la société et qui emploie tous les moyens possibles pour s'accrocher au pouvoir. Par le cumul, le notable cherche à accroître sa chance d'être réélu, car il est mieux placé sur le circuit des subventions et peut mieux arroser son territoire.

Les quelques progrès réalisés sont encore insuffisants.

Beaucoup sont partisans du « mandat unique », de surcroît limité dans le temps (pour les uns deux mandatures, pour les autres, trois). Cette limitation frapperait les parlementaires, les députés européens, les présidents d'exécutifs locaux, y compris ceux de l'intercommunalité et les maires des communes de plus de 3500 habitants.

D'autres insistent, au contraire, sur l'intérêt d'avoir des élus nationaux qui disposent d'un mandat local (non exécutif) et qui bénéficient d'un bon ancrage local, profitable à leur fonction de législateur national. La navette entre Paris et leur circonscription engendre cependant un grave absentéisme dans les assemblées au niveau national et une présence faible et intermittente dans leurs responsabilités locales. Les observateurs attribuent à ce cumul l'affaiblissement du Parlement, face à l'exécutif ; les parlementaires sont, sauf exceptions, incapables d'exercer leurs prérogatives actuelles, car ils sont beaucoup trop occupés par la gestion de leur mairie, de leur communauté, de leur conseil général ou de leur conseil régional.

Beaucoup de pays (L'Allemagne par exemple) interdisent le cumul d'un mandat local et d'un mandat national, mais, simultanément, ils professionnalisent les exécutifs locaux, pour la durée de leur mandat, ce qui ne correspond pas à notre tradition qui considère les élus comme des bénévoles indemnisés. Que faut-il en penser ?

Il est important d'interdire totalement le cumul de plusieurs fonctions exécutives locales, des fonctions exécutives locales et des fonctions ministérielles. Il est regrettable que tous les amendements qui voulaient aborder le problème du cumul des mandats dans les débats relatifs aux

lois de réforme des collectivités locales, aient été écartés par le gouvernement Fillon, principalement ceux qui portaient sur le cumul des mandats des problématiques conseillers territoriaux.

Proposition N° 33 : Transformer le rapport au pouvoir des élus en limitant le nombre dans l'espace et la durée des mandats électifs et des fonctions exécutives, c'est-à-dire en luttant contre le cumul. Réfléchir à la possibilité, à terme d'instaurer un mandat unique.

➤ **La législation de 1985 relative au cumul des mandats.**

On la trouve dans deux lois (une organique, une ordinaire) du **30 décembre 1985**.

Règle générale : « Nul ne peut cumuler plus de deux mandats électoraux ou fonctions électives, tels que sénateur, député, parlementaire européen, conseiller régional, conseiller général, conseiller de Paris, maire d'une commune de 20 000 habitants et plus autre que Paris, adjoint au maire d'une commune de 100 000 habitants ou plus ». « Ne pas cumuler plus de deux mandats... », cela signifie que l'on peut rester député-maire ou sénateur-maire. « On ne peut détenir qu'un seul mandat parlementaire à la fois ». Cela veut dire que l'on ne peut pas être en même temps sénateur, député ou eurodéputé.

Trois remarques :

- cette règle ne prend pas en compte les responsabilités intercommunales pourtant de plus en plus importantes ;
- cette règle ne parle pas du cumul pratiqués par des ministres ;
- cette règle n'aborde pas la question du cumul dans le temps.

Lors du débat de cette loi, deux amendements sénatoriaux sont significatifs de la résistance des élus. Les exécutifs des communautés urbaines qui étaient prévus dans l'énumération initiale du projet gouvernemental, ont été finalement écartés. Le seuil de 9 000 habitants choisi au départ a été porté à 20 000, probablement parce que de très nombreux sénateurs sont maires de petites communes !

Les motivations de la loi :

Elles sont essentiellement au nombre de deux :

- les conséquences de la décentralisation qui accroît les compétences des élus locaux : « Si le cumul est justifié dans un système centralisé, il deviendrait néfaste dans des structures décentralisées où les élus détiennent de nouvelles compétences et sont ainsi accaparés par chacune de leurs responsabilités territoriales ».
- la moralisation de la vie politique et les progrès de la démocratie qui exigent que les responsabilités électives soient accordées à un plus grand nombre de citoyens et non cumulées par un nombre plus restreint. Les attendus de la loi font aussi état de l'opinion publique : « un sondage effectué lors de la discussion de cette réforme révèle que 73 % des Français sont hostiles au cumul des mandats ».

Le mécanisme d'application.

La loi n'est pas d'application immédiate, c'est à dire que ceux qui dépassent le seuil de deux mandats ne sont pas obligés de démissionner immédiatement d'un mandat supplémentaire.. Elle s'applique au fur et à mesure des nouvelles échéances électorales

La réduction du cumul des mandats entre dans le cadre de ce que la législation appelle « **les incompatibilités** ». Cela signifie qu'un élu peut toujours se présenter à une autre élection et se faire élire à un autre mandat. La loi s'applique a posteriori : le nouvel élu devra démissionner d'un mandat de son choix s'il dépasse le seuil prévu par la loi. En se présentant, il peut servir de « locomotive » à son suppléant.

Les conséquences de la loi :

Elles sont limitées quantitativement. Après 1985, quelques démissions spontanées et anticipatrices ont été présentées par des élus cumulards. Au cours des élections suivantes et jusqu'en 1989, seulement 298 mandats ont été remis dans le circuit, donc 3,4 % des mandats concernés par la réforme. Un expert notait, en 1991 : « *Non seulement le réservoir potentiel ouvert par la loi à la limitation du cumul représentait d'entrée de jeu une part minime – moins de 2 % des 500 000 fonctions électives en présence sur le marché politique français -, mais les situations existantes de cumul ont été numériquement à peine entamées* ». (Albert Mabileau)

Qualitativement quelques cas emblématiques ont, à ce moment là, obscurci le vrai problème. Dominique Baudis, par exemple, était à la fois député, maire de Toulouse et président du conseil régional Midi-Pyrénées. Il renonce à son mandat national. Il en est de même d'Alain Carignon qui était à la fois député, maire de Grenoble et président du conseil général de l'Isère et ne conserve que ses mandats locaux. Beaucoup ont cru que le ménage était fait.

Qualitativement également quelques responsabilités importantes ont été libérées pour un nouveau personnel politique, en 1988 : cinq présidences de conseil régional et deux présidences de conseils généraux. Il s'agit là de personnalités de portée nationale qui ont préféré rester parlementaire et lâcher un mandat local.

Des études montrent que les cumulards ont conservé en premier leur fonction de maire « *qui constitue la ressource essentielle de l'implantation locale et de la gestion de proximité, ainsi que le marchepied principal pour une carrière politique nationale* ». Le paradoxe de la loi est d'avoir multiplié les situations de sénateur-maire et de député-maire qui concernent alors 48,6 % des parlementaires !

Les mêmes études montrent aussi que les cumulards s'accrochent plus aux conseils généraux qu'aux conseils régionaux dont on démissionne plus facilement. On a pu parler d'une certaine hémorragie des conseils régionaux : 6 présidents les abandonnent après les élections législatives de 1988 et les élections municipales de 1989. L'Aquitaine et la Bretagne sont particulièrement désertées.

Conclusion : la portée de la loi de 1985 a été réduite et il a été nécessaire de revenir sur la question pour la pousser plus loin.

➤ **La législation de 2000 relative au cumul des mandats.**

Deux lois (une organique, une ordinaire) du **5 avril 2000**, reviennent sur la question.

Règles générales :

Pour plus d'informations sur la Plateforme « Décentralisons autrement », contactez Stéphane Loukianoff (Unadel - 01 45 75 91 55 - 06 71 71 57 17 sloukianoff.unadel@orange.fr) ou Olivier Noël (Collectif des Associations Citoyennes

olivier@associations-citoyennes.net – 07 70 98 78 56

- un parlementaire (député européen, député à l'Assemblée Nationale, sénateur) ne peut exercer un autre mandat parlementaire ;
- un parlementaire peut exercer au maximum un seul mandat dans l'une des assemblées délibératives locales suivantes : conseil régional, Assemblée de Corse conseil général, conseil de Paris, conseil municipal d'une commune 3 500 habitants ou plus ;
- un membre d'une assemblée délibérante locale peut exercer au maximum un seul autre mandat dans une assemblée délibérante locale ; (cela veut dire, par exemple, qu'on peut être à la fois conseiller général et conseiller régional)
- le chef d'un exécutif local (président de conseil régional, président le l'Assemblée de Corse, président du conseil général, maire, maire d'arrondissement) ne peut pas exercer un autre mandat de chef d'exécutif local.

Remarques :

Les lacunes notées précédemment demeurent :

- les communes de moins de 3 500 habitants ne sont pas prises en compte ;
- les fonctions ministérielles ne sont pas concernées ;
- l'intercommunalité n'entre pas dans le calcul des cumuls ;
- la limitation dans le temps est ignorée.

Les discussions autour de la loi : Une fois de plus elles font apparaître un clivage.

Arguments d'opposition au cumul :

- la charge de travail excessive quand on exerce plusieurs mandats, surtout si ceux-ci sont « lourds » et, par conséquent le risque d'une responsabilité mal conduite, ou d'une délégation de fait à une technocratie locale qui supplée l'absence de l' élu ;
- en conséquence, la dégradation de la qualité du suivi des politiques publiques ; « *le cumul des mandats réduit le temps consacré par les sénateurs et les députés au travail parlementaire, sauf pour ce qui concerne la présence en séance plénière (et encore) et lors des questions au gouvernement* » (Laurent Bach). On attribue donc au cumul des mandats une part de responsabilité dans l'abaissement du législatif national par rapport à l'exécutif.
- le risque de « conflits d'intérêts » entre les différentes fonctions exercées par un même élu ;
- la répartition des responsabilités entre un nombre réduit de mains ;
- la génération d'un absentéisme important au sein des instances élues ;
- l'atteinte à la démocratie que représentent la composition et le non-renouvellement de la classe politique. Les cumulards s'accrochent et barrent la route à des « outsiders » plus jeunes. Des villes déclinent sous le mandat de maires vieillissants, voire séniles. Le cumul dans le temps, dont la loi ne parle pas, facilite la « gérontocratie ». On dit souvent que des maires « font un mandat de trop ».
- les parlementaires n'ont pas besoin d'être élu local pour rester en contact avec le terrain. Ils peuvent travailler avec les élus locaux, sans être élus eux-mêmes.

Arguments de soutien au cumul :

- ce n'est pas à la loi mais aux électeurs de sanctionner les cumulards ;

- le cumul permet un meilleur ancrage territorial des parlementaires qui sont donc ainsi de meilleurs législateurs ;
- le cumul permet aux parlementaires de rester en contact avec le peuple ; « *Je suis très attaché à ce qu'un parlementaire, député ou sénateur, garde son attachement territoriale, pour ne pas être déconnecté de la réalité* » (François-Noël Buffet, sénateur UMP du Rhône) ;
- inversement, le cumul permet aux élus locaux parlementaires d'avoir accès aux instances nationales ; « *la fin du cumul, c'est une perte sèche d'influence de l'élu local privé de son mandat national* ». (Un élu) ;
- « *Le cumulards ont l'avantage de mettre de l'huile dans les rouages, grâce à la pratique éprouvée de leurs réseaux* » (Le Monde)
- le cumul des mandats, c'est aussi le cumul (réglementé) des indemnités et, par conséquent, une meilleure sécurité « professionnelle » pour les élus. La réduction du cumul doit donc être accompagnée d'une réflexion sur le statut des élus.

Conclusion : Cette loi ne va pas jusqu'au bout de la logique du non-cumul. On cite le cas d'un parlementaire qui exerce quatre mandats : maire d'une commune de moins de 3 500 habitants, président d'intercommunalité, conseiller général et sénateur !

La situation actuelle :

La France est la championne d'Europe du cumul des mandats. La proportion de députés ayant au moins un mandat local est de :

- 3 % dans le Royaume-Uni ;
- 7 % en Italie ;
- 20 % en Espagne ;
- 24 % en Allemagne ; (le cumul est totalement interdit dans certains Länder)
- 33 % en Suède ;
- 83 % en France. Statistiques établies par Laurent Bach, en 2011).

Après les élections à l'Assemblée Nationale, la proportion a un peu baissé. On estime que près des trois quarts de députés exercent aussi un mandat local. Seuls 139 députés sur 577 n'ont qu'un seul mandat. 250 députés sont aussi maires ; 16 députés sont président de conseil régional ou président de conseil général ; 155 députés sont conseillers généraux ; 91 députés président une intercommunalité....

Le cumul atteint tous les partis : seuls 70 députés socialistes n'ont qu'un seul mandat (24 %). 17 % des députés UMP n'ont qu'un seul mandat.

La question des rémunérations :

Contrairement à une idée répandue, les cumulards n'additionnent pas automatiquement toutes les indemnités attachées aux différents mandats qu'ils exercent. La loi impose, en effet, une rémunération maximale de 8 300 euros par mois. Un élu qui cumule ne peut gagner plus que ce plafond. Il peut, en revanche, redistribuer le reliquat à d'autres élus. C'est ce qu'on nomme « l'écrêtement ». Par exemple un député-maire peut ainsi rémunérer un conseiller municipal de son choix. L'Assemblée Nationale avait voté, en 2 000 la fin de cette pratique, mais le Sénat l'a rétablie.

➤ Les efforts de Martine Aubry.

L'ex-première secrétaire du parti socialiste a fait de la réduction du cumul des mandats l'un de ses chevaux de bataille, quitte à empoisonner la vie de son parti et à se mettre à dos un certain nombre de « barons », surtout sénatoriaux. Elle n'est cependant pas seule : la limitation du cumul des mandats est un projet porté depuis longtemps par certains socialistes. Il figure sous une forme prudente dans le programme du parti. La nouveauté de la démarche de Martine Aubry est de vouloir appliquer la réduction en interne pour les élus de son parti et pour des raisons « éthiques », avant même qu'une nouvelle loi ne l'impose à tous les partis.

En 2008, dans le cadre de la révision des statuts du parti, soumis à un référendum interne, elle a fait adopter la mesure selon laquelle il est désormais interdit aux parlementaires socialistes d'exercer en parallèle un mandat exécutif local. Les statuts du parti abordent aussi pour la première fois la question de la limitation du cumul dans le temps. Les élus socialistes ne doivent plus exercer plus de deux mandats consécutifs au même poste. « *Tout(e) élu(e) à une élection parlementaire abandonnera ses mandats exécutifs locaux dans un délai de trois mois après la tenue du scrutin. Il (elle) devra avoir préparé avec le parti les modalités de sa succession* ». (Lettre de Martine Aubry aux parlementaires socialistes du 28 août 2008).

Aux sénatoriales de 2011, les sénateurs socialistes ont obtenu un report de l'application de la règle, en arguant du fait que le basculement du Sénat à gauche était possible (ce qui est arrivé).

Aujourd'hui, les cumulards socialistes ont trouvé un nouvel argument pour ne pas appliquer la règle interne : puisque le parti est désormais au pouvoir et que se prépare une loi sur la question qui s'appliquera à tous en 2014, il n'est plus nécessaire d'anticiper le hara-kiri ! Des parlementaires socialistes jouent donc la montre. Leur chef de file est François Rebsamen, président du groupe socialiste au Sénat, maire de Dijon et président de la communauté d'agglomération de Dijon. Il prône le report de l'application de la règle à 2014. Mais surtout, il demande que la règle s'applique aux députés mais pas aux sénateurs, au motif que « *le Sénat est une Assemblée élue par les élus territoriaux et représente les territoires de la République* » ! « *Si demain au Sénat chargé de représenter les collectivités locales, il n'y a plus de maires, de président de conseils régionaux, de présidents de conseils généraux, il vaut mieux supprimer le Sénat* » (Gérard Collomb, socialiste, sénateur-maire de Lyon)

➤ **La position de François Hollande.**

Lors de la primaire socialiste, François Hollande a su faire jouer dans le parti l'hostilité suscitée par la position de Martine Aubry. « *Sans aller jusqu'à défendre le cumul des mandats, il a su se montrer sensible aux arguments des « grands élus » régionaux socialistes pour qui le cumul des fonctions est une manière d'asseoir leur pouvoir sur une région, notamment concernant les intercommunalités... Il a fait comprendre qu'il ne serait pas forcément aussi drastique que Martine Aubry, s'attirant ainsi du soutien parmi les cumulards* ». (Eric Cabanis). Lors du second débat télévisé, Martine Aubry a fini par faire dire à François Hollande que la promesse de non-cumul des mandats au sein du parti socialiste devait s'appliquer dès 2012.

Les parlementaires socialistes ont donc eu jusqu'au 17 septembre (trois mois après le scrutin) pour démissionner de leurs mandats en surplus. « *En juillet 2012, 207 députés et 94 sénateurs socialistes étaient en situation de cumul selon les règles de leur parti* » (« Le Monde »).

Sur le fond, François Hollande a botté en touche. Il a chargé Lionel Jospin, par une lettre de mission du 16 juillet 2012, d'éclairer cette question épineuse : « *Il appartiendra également à la*

commission de formuler des propositions permettant d'assurer le non-cumul des mandats de membres du Parlement, ainsi que des fonctions ministérielles avec l'exercice de responsabilités exécutives locales ».

➤ **Le rapport Jospin.**

Issu de la « commission de rénovation et de déontologie de la vie publique » le rapport Jospin, présenté au Président de la République le 9 novembre 2012, s'intitule « Pour un renouveau démocratique : un exercice des responsabilités exemplaire ». Un chapitre concerne « Une rupture avec la pratique du cumul des mandats ».

Intention générale :

« La question du cumul des mandats cristallise aujourd'hui les malentendus entre les citoyens et les élus. Elle a acquis la force d'un symbole : le cumul des mandats est devenu un critère au regard duquel sont appréciés l'engagement des élus au service d'un pays en crise et leur fidélité aux principes de la République.

Elle constitue, à coup sûr, un enjeu essentiel de la rénovation de la vie publique. La République a besoin d'un Parlement qui exerce pleinement les trois missions que lui confie la Constitution : vote de la loi, contrôle de l'action du gouvernement, évaluation des politiques publiques. Elle a aussi besoin d'un gouvernement dont les membres se consacrent aux très lourdes tâches qu'impliquent la conduite de la politique de la Nation et la direction de l'administration. Par ailleurs, les responsabilités exercées par les élus locaux ne peuvent plus être regardées comme l'accessoire utile de fonctions nationales et il est nécessaire que leur importance soit pleinement reconnue. Enfin, au niveau national comme au niveau local, un renouvellement plus important du personnel politique et, notamment, une ouverture accrue des assemblées aux femmes, sont indispensables.

Notre pays doit, pour toutes ces raisons, rompre avec sa vieille habitude du cumul des mandats.

Changer la donne sur ce point constitue, à un double titre, une ardente obligation : il s'agit tout à la fois de contribuer à un meilleur fonctionnement de nos institutions et de conforter la confiance des citoyens dans leurs élus. La commission en est convaincue : la réforme du cumul des mandats est aujourd'hui la pierre de touche de toute politique de rénovation de la vie publique ».

1. Assurer le plein engagement des ministres au service de l'État.

Nous avons vu qu'actuellement aucune disposition ne limite l'exercice par un ministre de responsabilités locales qu'il s'agisse de fonctions exécutives ou de la simple participation à une assemblée délibérante. Juridiquement, l'article 23 de la Constitution, qui énumère les « incompatibilités » dans l'exercice d'un mandat parlementaire, ne fait pas figurer dans sa liste un mandat local.

Le rapport continue :

« Un ministre peut donc être membre d'une voire de plusieurs assemblées délibérantes locales, exercer toute fonction exécutive au sein d'une collectivité territoriale, être délégué au sein d'un établissement public de coopération intercommunale et y exercer des fonctions exécutives. Les

seules limitations auxquelles il est soumis sont les limitations de droit commun applicables aux élus locaux ».

Cette situation est très courante en France, quasiment impensable chez nos principaux voisins européens.

Il est cependant arrivé à des chefs de gouvernement d'imposer à leurs ministres des « règles de bonne conduite » et de leur demander de renoncer à des fonctions exécutives locales pour se consacrer pleinement à leurs fonctions d'État. Mais cela ne figure ni dans la loi, ni dans la Constitution.

« La commission estime que cette situation n'est pas satisfaisante. L'exercice d'une fonction ministérielle exige en effet un engagement constant de la part de son titulaire. (suit l'énumération de toutes les responsabilités qui incombent à un ministre, « membre du gouvernement » et « chef d'une administration »).

« Il importe enfin qu'aucun intérêt local, aussi légitime soit-il, n'influence ou ne paraisse influencer les choix du ministre : le cumul d'une fonction ministérielle et d'une responsabilité locale présente, de ce point de vue, un risque.

La commission considère, en second lieu, que le cumul des mandats par les ministres est contestable au regard des exigences des fonctions électives locales.

...Il est essentiel que l'importance des fonctions électives locales soient pleinement reconnue...Les responsabilités locales sont trop importantes pour être exercées par des hommes et des femmes politiques par ailleurs engagés dans une fonction ministérielle. (Suit l'énumération de toutes les responsabilités des élus locaux).

Un ministre qui cumule sa fonction avec des responsabilités locales court ainsi le risque de n'exercer complètement ni l'une ni les autres. Et s'il assume pleinement ses fonctions ministérielles, on peut craindre qu'il ne soit contraint de s'en remettre à l'excès à ses collaborateurs pour exercer ses responsabilités locales. »

Il en découle la **proposition N° 14 du rapport : interdire le cumul de fonctions ministérielles avec l'exercice de tout mandat local.**

Cette proposition entraîne la nécessité de réviser la Constitution (article 23)

« La commission estime que l'incompatibilité totale proposée ne se heurte à aucune objection convaincante. Il n'y a aucune raison de penser que les ministres seraient ainsi « coupés des réalités ». Les ministres ont souvent eu l'expérience antérieure de mandats locaux, mais surtout « ils disposent de bien d'autres moyens pour être au courant des attentes de la société... » La commission ne propose pas qu'un ministre cesse toute activité au sein d'une formation politique ou du mouvement associatif ».

« L'incompatibilité prendrait effet à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la nomination en qualité de ministre, par la démission de plein droit du ministre de son ou de ses mandats locaux.

Dernière question : dans la législation actuelle, le remplacement d'un ministre pour son mandat local est temporaire. Quand il perd son poste ministériel, il retrouve son mandat local. La commission estime que le remplacement doit être définitif, « *ce qui marque plus nettement la rupture du lien entre fonctions ministérielles et mandat local* ».

2. Limiter strictement le cumul des mandats des parlementaires.

« Le cumul d'un mandat parlementaire avec des responsabilités locales est devenu une habitude française. C'est aussi une singularité en Europe : dans la plupart des autres démocraties le cumul des mandats est interdit et, quand il ne l'est pas, il demeure très limité en pratique.

La commission a conscience des facteurs qui ont, depuis longtemps, conduit à la banalisation du cumul d'un mandat parlementaire avec des mandats locaux.

À une époque où la décentralisation n'avait pas encore transformé l'équilibre des pouvoirs entre niveau national et niveau local, un mandat de parlementaire paraissait indispensable à de nombreux élus locaux pour faire avancer effectivement leurs projets. Trente ans après les lois de décentralisation de 1982 et de 1983, la justification a beaucoup perdu de sa pertinence, mais les pratiques de cumul demeurent.

Inversement, les parlementaires ont souvent la conviction que sans « ancrage local » fort, leur position est précaire et leur place dans les rapports de force politiques défavorable.

La prise de conscience des inconvénients du cumul des mandats a cependant progressé, à la fois dans l'opinion et parmi les élus eux-mêmes. (Deux lois ont déjà été votées – voir ci-dessus).

Toutefois, dans les faits, le cumul des mandats reste une pratique très courante. Les parlementaires qui détiennent un mandat local sont très majoritaires dans les deux assemblées...

« Aujourd'hui 476 députés sur 577 (82 %) et 267 sénateurs sur 348 (77 %) sont en situation de cumul. Parmi eux 340 députés (59 %) et 202 sénateurs (58 %) exercent des fonctions exécutives dans les collectivités territoriales. Ces parlementaires sont le plus souvent à la tête des exécutifs dont ils sont membres : 261 députés (45 %) et 166 sénateurs (48 %) sont soit maire, soit président de conseil général, soit président de conseil régional ».

« Le régime actuel du cumul des mandats ne prévoit aucune incompatibilité entre un mandat parlementaire et l'exercice de responsabilités exécutives locales. Il n'inclut pas dans son champ les fonctions exercées au sein d'établissements publics de coopération intercommunale – dont on sait l'importance croissante – ou au sein de divers organismes locaux qui disposent parfois d'un pouvoir important ; il continue d'autoriser le cumul d'un mandat parlementaire avec deux mandats électifs au sein des collectivités locales, lorsqu'une de ces collectivités est une commune de moins de 3 500 habitants.

La commission estime qu'une telle situation est un frein à la rénovation de la vie publique. En premier lieu, elle fait obstacle à une véritable rénovation de la vie parlementaire.

(Nouvelle description de la lourdeur croissante du travail parlementaire : importance très accrue du travail en commission ; participation à l'élaboration des normes européennes, contrôle de l'action du gouvernement, évaluation des politiques publiques, fonctions très exigeantes,

multiplication des missions d'information... Le texte insiste particulièrement sur « *la nécessité de mieux connaître les effets réels des politiques publiques afin de mieux légiférer* »)

« La commission estime que de nouvelles avancées sont nécessaires pour que la fonction parlementaire soit exercée dans des conditions correspondant pleinement aux attentes de citoyens et au rôle essentiel du parlement dans notre équilibre institutionnel.

Il serait sans doute excessif de voir dans le cumul des mandats l'unique obstacle à une rénovation du parlement. Cependant, il la freine.

La pratique actuelle du cumul d'un mandat parlementaire avec des responsabilités locales paraît difficile à concilier avec la disponibilité et l'engagement toujours plus importants qu'exige le travail parlementaire...

Députés et sénateurs sont « des représentants de la nation tout entière ». Rien ne s'oppose à ce que le législateur écoute et prenne en compte les attentes particulières d'un territoire. Il ne saurait cependant trouver dans de tels intérêts particuliers l'inspiration de la loi. La pratique actuelle du cumul des mandats, parce qu'elle se traduit souvent par une implication très directe des parlementaires dans les enjeux locaux, présente à cet égard un risque.

En second lieu, il est indispensable de modifier cette situation afin de reconnaître pleinement l'importance des fonctions électives locales, comme il l'a été dit à propos des ministres.

En troisième lieu, enfin, la commission considère qu'une limitation stricte du cumul des mandats peut être un instrument efficace de renouvellement du personnel politique. La rénovation de la vie publique exige que l'accès aux fonctions électives locales et nationales soit plus largement ouvert aux femmes. De même, on ne peut se satisfaire du nombre très faible d'élus issus de classes populaires ou encore de Français issus de l'immigration au sein des assemblées. Si une telle ouverture dépend d'abord des partis politiques, la limitation du cumul des mandats est de nature à la favoriser.

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission s'est interrogée sur l'opportunité de préconiser d'emblée, comme elle le fait pour les ministres, que soit interdit à un parlementaire l'exercice de tout mandat local. Elle a cependant écarté cette solution d'un mandat unique. Le cumul, on l'a dit, est une habitude française, qui a peu à peu secrété un ensemble de représentations et de pratiques. La loi peut difficilement prétendre effacer en une fois une telle tradition. Le choix de la commission a donc été de proposer une mesure suffisamment ambitieuse pour que soit engagé un changement profond, mais aussi de permettre que de nouveaux équilibres s'établissent peu à peu. La commission inscrit sa proposition dans la perspective d'une évolution vers un mandat unique, mais elle n'a pas jugé souhaitable de proposer d'en brusquer l'échéance.

Elle propose donc qu'un parlementaire ne puisse conserver qu'un mandat « simple » Elle propose que ce nouveau régime s'applique identiquement aux sénateurs et aux députés et qu'il entre en vigueur dès les prochaines élections locales ».

Il en découle la proposition N° 15 du rapport : rendre incompatible le mandat de parlementaire avec tout mandat électif autre qu'un mandat local simple, à compter des prochaines élections locales.

De l'incompatibilité découle trois aspects :

1°) « *Toutes les fonctions exécutives locales sont concernées* » y compris les établissements publics de coopération intercommunale : communautés et syndicats. Il s'agit aussi bien de maires, des présidents que des adjoints au maire, les vice-présidents et même les conseillers municipaux délégués.

2°) « *L'incompatibilité inclut par ailleurs dans son champ toutes les fonctions dérivées, c'est-à-dire toutes les fonctions, même non exécutives qui peuvent être exercées es qualité par les élus locaux : conseils d'administration ou de surveillance d'établissements publics locaux, de sociétés d'économie mixte locales, de sociétés publiques locales ou de tout autre organismes dans lesquels siègent des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales. En effet, ces fonctions ont des pouvoirs et des moyens parfois supérieurs à ceux des collectivités territoriales elles-mêmes. Elles occupent une place significative dans la vie locale. Elles sont, elles aussi, difficilement conciliable avec un mandat parlementaire.*

3°) *La commission propose que toute indemnité au titre de mandat simple soit exclue. Un député ou un sénateur qui conserverait un mandat de conseiller municipal, de conseiller général ou e conseiller régional ne percevrait, au titre de ce mandat, aucune rémunération.*

La mise en œuvre de cette proposition d'un mandat simple permettrait une rupture sans ambiguïté avec l'état actuel du droit et des pratiques et impliquerait des changements profonds dans les comportements et les équilibres institutionnels.

La commission estime que le mandat simple peut-être concilié avec les exigences de la fonction parlementaire. Il permet par ailleurs aux parlementaire qui le souhaite de conserver un ancrage politique local, tout en évitant une implication excessive dans les enjeux locaux.

La commission estime que le régime de stricte limitation qu'elle propose doit valoir de la même façon pour tous les parlementaires. Elle écarte donc l'idée d'un traitement différent entre députés et sénateurs.

La Constitution (article 24) précise que le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République ». Cela n'implique pas que les sénateurs soient des élus locaux, mais seulement qu'ils soient élus par un collège constitué essentiellement d'élus locaux. La Constitution qui définit les missions du parlement, ne fait aucune différence entre celles de l'Assemblée Nationale et celle du Sénat. Si les sénateurs ne sont pas élus comme les députés, ils n'en représentent pas moins la Nation tout entière... Les justifications développées à l'appui de la proposition de la commission valent tout autant pour les sénateurs que pour les députés ».

Cette réforme nécessitera une loi organique.

« La commission juge que cette réforme ne devrait s'appliquer ni immédiatement – ce qui imposerait aux parlementaires des délais extrêmement contraints pour s'adapter aux nouvelles règles – ni à compter seulement des élections législatives et sénatoriale – ce qui semble trop tardif au regard de l'exigence de rénovation de la vie publique. Elle propose donc qu'elle entre en application à compter du prochain renouvellement des mandats locaux, soit 2014 pour les mandats municipaux et, si les intentions du gouvernement sont sur ce point confirmées, 2015 pour les mandats départementaux et régionaux.

La commission estime par ailleurs souhaitable que, pour le cas où un nombre non négligeable de parlementaires titulaires de fonctions exécutives locales choisiraient de conserver celles-ci et donc

de renoncer à leur mandat parlementaire, soit évitée la multiplication d'élections partielles – législatives ou sénatoriales. Pour prévenir ce risque, la commission pense que le législateur organique pourrait prévoir un mécanisme de remplacement des parlementaires démissionnaires, un député ou un sénateur élu au suffrage majoritaire serait remplacé par son suppléant. Un sénateur élu au scrutin proportionnel qui abandonnerait son mandat serait remplacé par le premier candidat non élu sur sa liste.

La commission entend, en dernier lieu, insister sur le fait que la réforme qu'elle propose rend plus nécessaire encore que soit mis au point un véritable statut de l' élu permettant notamment de favoriser le retour à l'emploi des élus à la fin de leur mandat, de valoriser leur expérience et d'accroître leur sécurité professionnelle, sociale et financière ».

Remarque : le rapport Jospin n'aborde toujours pas la question du cumul des mandats dans le temps.

➤ **Interrogations sur les suites du rapport Jospin.**

La première inquiétude réside dans la faiblesse de la volonté politique centrale. L'exécutif résistera-t-il à la tentation d'édulcorer les propositions du rapport Jospin, à commencer par celles qui concernent le cumul des mandats ? Des voix s'élèvent déjà pour demander « des assouplissements ». « *Le rapport ne semble bien raide, à l'image de son auteur* » (Marie-François Bechtel, apparentée socialiste, députée de l'Aisne).

Dans les milieux proches du gouvernement on prend bien soin de souligner que « *la commission n'a émis que des suggestions, des préconisations que l'exécutif n'est pas du tout obligé de suivre* ».

François Hollande a annoncé qu'il consultera, sur la base des 30 propositions du rapport, les présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat et les chefs des partis politiques représentés au parlement, « dans les semaines qui viennent ». Comme la réforme décentralisatrice le problème risque d'être réglé dans le secret des rapports de forces et des jeux d'influence entre les élus, les associations d'élus et le gouvernement. Une fois de plus la société civile n'aura aucune influence sur ces choix.

Le ministre des relations avec le parlement, Alain Vidalies, a annoncé qu'un texte sur ces questions serait présenté vers la fin de l'année au conseil des ministres, pour examen au parlement durant le premier trimestre 2013.

Il est instructif de voir comment les partis et les hommes politiques ont réagi d'un bout à l'autre de l'échiquier politique.

Le parti communiste rappelle qu'il a toujours été contre le cumul des mandats et qu'il s'est toujours appliqué cette règle à lui-même (à vérifier).

Le Front de Gauche dit « Chiche » au gouvernement, en pensant qu'il n'aura pas le courage de suivre entièrement les recommandations du rapport Jospin. Il mène une campagne sur le thème : « Le non-cumul, c'est pour quand ? », en soulignant « le risque d'enlèvement ». Le rapport Jospin dessine une première étape. Il faudra aller plus loin vers le mandat unique et la limitation dans le temps.

Europe-Écologie-les-Verts ont toujours défendu le mandat unique et la réduction dans le temps. Ils veulent l'application immédiate des préconisations du rapport Jospin sur ce point, mais souhaitent qu'une seconde étape aille jusqu'au bout de la logique avec le mandat unique et la réduction des mandats dans le temps, à deux mandats consécutifs.

Le Parti Radical de Gauche est farouchement contre la réduction du cumul des mandats et « appelle à faire barrage aux principales mesures du rapport Jospin ». « Le cumul d'un mandat parlementaire et d'un mandat exécutif local est une bonne chose pour la démocratie locale comme pour la vie parlementaire ». (Jacques Mezard, sénateur du Cantal, Parti Radical de Gauche, président du groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE) au Sénat. « Lionel Jospin veut régler ses comptes avec la Haute-Assemblée qu'il qualifiait jadis d'anomalie ».

Le Parti Socialiste étale ses divisions. Les « grands élus du parti » sont généralement contre la réduction du cumul des mandats telle qu'elle est proposée par le rapport Jospin. On a déjà cité les réactions de François Rebsalem, président du groupe socialiste du Sénat, et celle de Gérard Collomb. « Avec tout le respect que je dois à Lionel Jospin, je ne crois pas que la fin de tout cumul des mandats soit une priorité pour la rénovation de notre vie politique. Le risque est grand que les parlementaires à mandat unique soient absolument coupés des réalités de terrain. Ce qui est urgent, ce n'est pas de parler de cumul, mais de conflits d'intérêt » (Roger Madec, sénateur socialiste de Paris). Mais des élus socialistes soutiennent fortement des propositions du rapport. Exemple : « L'intense travail législatif ne peut être qu'un travail à plein temps » (Laurence Dumont, député PS du Calvados) « Il faut mettre en œuvre sans tarder la proposition de la fin du cumul des mandats » (Jean-Pierre Sueur, sénateur PS du Loiret, président de la commission des lois du Sénat).

Les centristes (de différentes obédiences) sont globalement bienveillants à l'égard du rapport Jospin. On peut noter une intelligente analyse de Rama Yade : « J'espère que le gouvernement suivra avec enthousiasme les trois recommandations principales de ce rapport. Si l'on veut moderniser la vie politique française qui est aujourd'hui une démocratie sclérosée par le cumul des mandats, enkystée par une forme de reproduction sociale et d'héritage de notabilités et de baronnies, il est indispensable d'oxygéner cette démocratie en permettant effectivement à ce pays de connaître un renouvellement de son personnel politique ».

L'UMP est déchaînée contre la réduction du cumul des mandats. Un communiqué de la Droite Populaire donne le ton : « La réduction du cumul des mandats, c'est la revanche des nuls, des apparatchiks incapables de se faire élire sur le terrain ». Florilège : « Je mets en garde contre une Assemblée Nationale peuplée d'apparatchiks déconnectés des réalités. Depuis 18 ans que je suis élu, jamais un électeur ne m'a interpellé pour se scandaliser que je sois député et maire. Cela ne m'a jamais empêché non plus d'être très présent à l'Assemblée ». (Christian Jacob, député UMP de Seine-et-Marne, président du groupe UMP de l'Assemblée Nationale). « On va déconnecter le député du mandat électif d'un territoire, c'est-à-dire des électeurs ». (Valérie Pécresse, députée UMP des Yvelines). « Quatorze ans après ses propos intolérables qualifiant le Sénat « d'anomalie démocratique », Lionel Jospin poursuit son acharnement contre la Haute-Assemblée » (Jean-Claude Gaudin, sénateur UMP des Bouches-du-Rhône, maire de Marseille). « La fin du cumul des mandats serait une erreur totale. Nous avons besoin d'avoir des parlementaires qui ont un ancrage territorial, qui connaissent la vie locale et qui y exercent des responsabilités. Le parlementaire qui n'a pas un tel ancrage est, en quelque sorte, un employé de parti politique. Il est fragile. Le moindre détournement de conjoncture, la moindre humeur nationale, et il disparaît » (Gérard Longuet, sénateur UMP de la Meuse).

Pour finir, un sourire pour l'aveu fait par Valéry Giscard d'Estaing : « *La trajectoire d'un élu politique en France répond à deux lois simples : on se présente à une fonction pour préparer sa candidature à la fonction suivante ; lorsqu'on est élu à la fonction supérieure, on conserve la fonction antérieure de manière à éviter qu'un « intrigant » ne vienne reproduire à vos dépens le même parcours que vous venez de réussir. D'où l'obsession du cumul des mandats* ».

Un sondage IFOP Journal du Dimanche du 14 novembre montre que 80 % des Français sont favorables au non-cumul. Le pourcentage est sensiblement le même chez les sympathisants de tous les partis politiques. Mais, paradoxalement, la majorité des sondés pense qu'il n'est pas mal que leur maire défende les intérêts de leur commune au parlement !

Georges GONTCHAROFF, 22 novembre 2012.