

Pourquoi il faut en finir avec le cumul

Claire Bernard
Danièle Jourdain-Menninger
Préface de Jean Le Garrec

Pourquoi il faut en finir avec le cumul

Claire Bernard
Danièle Jourdain-Menninger

Préface de Jean Le Garrec

SOMMAIRE

Préface	5
Introduction	9
Le cumul des mandats dans tous ses états	14
Bref retour historique	15
La première législation sur le cumul : la permissivité consacrée	18
Le choix des mandats, ou comment gérer sa carrière	19
La démocratie progresse timidement	21
Les justifications se portent toujours bien	30
Mais comment nier les inconvénients du cumul ?	40
Le cumul dans le temps, l'autre aspect du cumul	51
Et demain : encore un effort, camarade	55
Rénovation, vous avez dit rénovation ?	57
Le mandat unique ?	59
<i>Annexe : Liste des élus interrogés</i>	65

Claire Bernard et Danièle Jourdain-Menninger sont membres du Parti socialiste.

PRÉFACE

Jean Le Garrec

Une expression demeure encore vivante dans le langage des journalistes : *faire un marronnier*. Une fois par an, il était de tradition d'écrire un petit article, si possible drôle, enlevé, sur les premières fleurs d'un marronnier à Paris. Le printemps était arrivé. Le débat sur le non-cumul est-il un marronnier qui refleurit avant la rentrée parlementaire ou dans les mois de préparation des congrès socialistes ?

On ne compte plus, depuis vingt ans, le nombre de propositions déposées sur ce thème. À cet égard, le projet de 1985 signé par Laurent Fabius et Pierre Joxe peut servir de référence. S'y ajoutent des amendements sur des textes législatifs, des interventions multiples, des

Jean Le Garrec, député pendant cinq mandats et ancien ministre.

articles, des livres, comme celui très intéressant de Bernard Roman paru en 2000¹ et préfacé par François Hollande.

De jeunes responsables politiques comme Arnaud Montebourg se sont construit une image en s'érigeant en pourfendeurs féroces et talentueux du cumul des mandats – même s'il est vrai que, le cumul venant, Arnaud Montebourg a oublié cette intime conviction. Le cumul présente bien des avantages, d'où la difficulté.

Les auteurs de cet excellent petit livre abattent avec talent et précision les arguments des tenants du cumul, le plus utilisé étant le risque d'une perte de contact avec la réalité du « terrain ». La députée Catherine Quéré s'insurge contre cette affirmation. Ses propositions sont d'ailleurs très intéressantes, comme celle d'inviter les parlementaires lors des sessions des assemblées, des conseils généraux ou des régions. Partisan et acteur du non-cumul, j'affirme que

1. *La Fin du cumul des mandats*, Bruno Leprince Éditeur, 2000.

je n'ai jamais perdu le contact avec la réalité des problèmes. Il me suffisait d'avoir des contacts réguliers avec les maires, les syndicats, les grandes associations et, bien entendu, les citoyens dans ma permanence.

Mais l'essentiel n'est pas là. Avec le mandat présidentiel à cinq ans et surtout l'inversion du calendrier électoral voulue par Lionel Jospin, nous avons changé de régime et le fait présidentiel est devenu dominant.

La personnalité de Nicolas Sarkozy renforce cette évolution. L'équilibre des pouvoirs nécessite un renforcement du rôle du Parlement, et particulièrement de l'Assemblée nationale, mais une institution ne vaut que par la volonté de ses membres. Or, aujourd'hui, une centaine de députés au plus y travaillent à temps plein. Un tiers n'y vient jamais, et trois cents ne sont que des intermittents, présents du mardi matin au mercredi après-midi.

Je suis un partisan résolu du renforcement des responsabilités de l'Assemblée : droit d'initiative, sanction

concernant la pratique abusive du débat dans l'urgence, renforcement des moyens d'expertise, etc. J'ai présidé deux des commissions les plus importantes, celle des Finances et celle des Affaires sociales. À cela viennent s'ajouter de nombreux rapports, des missions d'étude...

Je sais par expérience que l'on peut peser sur les propositions d'un gouvernement, à la condition d'une expertise suffisante au service d'une volonté politique. Jean-Christophe Cambadélis a raison lorsqu'il écrit qu'« il faut déverrouiller le système ».

Le débat s'engage. Il nécessite une position forte et massive du Parti socialiste. Le non-cumul ne peut être une fois de plus un « marronnier ». Dans le Finistère, les parlementaires ont abandonné leurs mandats dans les exécutifs des collectivités. C'est un exemple à suivre.

INTRODUCTION

Delenda est cumulatio. C'est ainsi qu'un député socialiste, René Dosière, termine parfois ses interventions à l'Assemblée nationale, et ce depuis des années. Avec la constance de Caton, il rappelle que le cumul des mandats est une menace pour la démocratie et souhaite son interdiction. Sourires dans les travées de l'Assemblée ? Relève-t-on encore ses propos ?

Pourquoi un énième essai sur le sujet ? Tout n'a-t-il pas été dit ? Détracteurs comme adeptes ne ressassent-ils pas les mêmes arguments, ne fourbissent-ils pas les mêmes armes ? Et puis, après tout, des progrès ont été réalisés. Petit à petit, au fil des réformes comme des avancées

législatives, le cumul des mandats s'est vu encadré. Dans sa grande sagesse, le législateur a fait des concessions, et même mis un frein à sa boulimie de mandats électifs. Alors, à quoi bon remettre le sujet à l'ordre du jour ? Quelle certitude avons-nous de faire avancer les esprits, puis les textes ? Aucune ; mais quelques espoirs, et plusieurs raisons, toujours les mêmes... ou presque.

Nous ne sommes pas les premières à aborder le sujet depuis l'adoption en mars 2000 des deux projets de lois. Il revient sur le devant de la scène en période de « séisme politique », comme après le 21 avril 2002, lors des législatives de 2007 et enfin récemment après les élections européennes de juin 2009. Des initiatives citoyennes ou militantes se chargent de faire progresser sa cause, à l'exemple de la Fédération du Parti socialiste du Finistère, qui a adopté une charte interne de non-cumul, ou telle la création du blog *Un mandat sinon rien, ou peut-être un second, mais après je m'arrête*²...

2. <http://palaisbourbon.blogspot.com>.

Une des principales justifications à cet essai tient au fait que le cumul des mandats se porte toujours très bien. Certes, les discours anti-cumul sont plus nombreux, plus audibles que par le passé. Certains élus affichent ouvertement leur position anti-cumul, ce qui crédibilise la thèse du caractère non inéluctable de cette pratique. Après l'élection présidentielle de 2007, Ségolène Royal, présidente de la région Poitou-Charentes, a renoncé à son mandat de députée. La thématique était présente, à des degrés divers, dans les programmes de la plupart des candidats à l'élection présidentielle, qui ont senti que l'opinion publique évoluait plus vite que la classe politique.

Il n'en reste pas moins que, dans leur immense majorité, nos parlementaires détiennent au moins un autre mandat électif. Les différentes lois relatives au cumul des mandats n'ont pu remettre en cause le principe même du cumul. Il s'est agi plutôt de l'aménager, d'en limiter les effets caricaturaux. Comme l'a écrit Pierre Bellon, « il s'agit de législations

permissives³ ». Pourtant, si en 2000 la législation avait imposé le principe d'« un élu, un mandat », certains faits passés inaperçus ne se seraient pas produits.

Souvenons-nous qu'en 2006, au moment de la désignation interne au Parti socialiste des candidats aux élections législatives, une drôle de bataille s'est déroulée dans les circonscriptions « réservées femmes », celle des femmes contre les « jeunes » hommes. Ces derniers estimaient qu'ils étaient « la jeune génération sacrifiée » sur l'autel de la parité. Rares furent les voix qui s'élevèrent contre cette approche culpabilisante pour les candidates. Peu également s'adressèrent aux candidats déjà présidents d'un exécutif local en leur demandant de renoncer à la députation. En l'absence de cumul des mandats, la situation aurait été autrement plus simple. Toutes et tous auraient pu briguer un mandat. Pourtant, à aucun moment le lien n'a été établi entre la confiscation du

3. Pierre Bellon (président du groupe de travail), « Comment améliorer le travail parlementaire », rapport de l'Institut Montaigne, octobre 2002.

pouvoir par quelques-uns et cette grotesque opposition entre les femmes et les jeunes. De même, pourquoi le non-cumul n'a-t-il pas été strictement imposé lors de la constitution des listes régionales socialistes pour les élections européennes ? Un pas a cependant été accompli, reconnaissons-le, s'agissant des têtes de liste.

Il ne s'agit pas ici de stigmatiser des individus aux qualités évidentes, de céder à un antiparlementarisme primaire, mais de pointer une aberration de notre vie politique, une autre exception française. Car, comme le répète justement Guy Carcassonne, « s'il n'est pas juridiquement interdit, le cumul devient politiquement obligatoire⁴ ».

C'est ce paradoxe qui sera développé ici, à travers les analyses d'experts, mais surtout la parole des élus. Nous avons volontairement limité nos entretiens au Parti socialiste et aux Verts.

4. Entretien avec Guy Carcassonne réalisé en septembre 2008.

LE CUMUL DES MANDATS DANS TOUS SES ÉTATS

Une première constatation, loin d'être neutre, révèle en creux un certain malaise vis-à-vis d'une pratique qui n'a plus les faveurs de l'opinion publique et subit les critiques systématiques des spécialistes de la vie politique. Trouver les données sur le cumul n'est pas chose aisée. Pratique répandue mais non affichée, non avouée ? On regrette que les services de l'Assemblée nationale ne mettent pas à la disposition du public des informations synthétiques sur cette pratique (alors même que les données sur le sexe, le statut professionnel ou la catégorie socioprofessionnelle sont connues). La transparence n'est pas de mise à l'Assemblée nationale, contrairement au cas du Sénat qui affiche des statistiques sur « les listes de sénateurs exerçant des fonctions locales ». Les données existantes sur le cumul des mandats sont individuelles, à charge pour le chercheur, le journaliste ou le citoyen courageux de procéder lui-même au calcul à partir des 577 fiches personnelles des députés. Obscure (l'Observatoire des cumulards de la République), une

association militante de la cause anti-cumul, l'a fait et nous nous y référerons.

Une fois chiffré, le cumul des mandats apparaît comme un phénomène de grande ampleur, voire massif. Contrairement au cas de nos voisins européens, il est la règle dans notre système politique, et non pas l'exception. En Italie, 16 % des parlementaires cumulent, et ils sont 15 % en Espagne, 13 % en Grande-Bretagne et 10 % en Allemagne⁵.

Bref retour historique

Le cumul n'a pas toujours été une pratique aussi courante. Sa dynamique s'est enclenchée sous la III^e République au moment de la victoire du cartel des gauches : 27 % des députés détiennent alors un mandat local. Ils seront 36 % au sein de la Chambre du Front populaire et 42 % sous la IV^e République. Alors même que cette information est largement occultée, la pratique du cumul devient, aux

5, *Le Monde*, 22 février 2007.

dières de Paul Alliès⁶, « irrésistible sous la V^e République ». Pour Guy Carcassonne, la dérive cumularde remonte plus précisément à 1974, date de la mort du président Georges Pompidou et du réveil électoral du Parti socialiste : « Les jeunes élus qui ont ravi à la droite des circonscriptions ont capitalisé ces victoires électorales aux cantonales de 1976, aux municipales de 1977, puis aux législatives de 1978. Après la victoire de François Mitterrand, c'est au tour des partis de droite de faire la même chose avec des jeunes candidats entre 1981 et 1986⁷ ». Une des caractéristiques du cumul est de ne pas avoir de couleur politique, d'être tout autant de droite que de gauche. Le cumul a en revanche un sexe : à la veille des élections municipales et cantonales de 2008, 17 % des femmes députées ne détenaient qu'un seul mandat, contre 8 % des hommes.

6. Paul Alliès, « Cumul des mandats et personnel politique », colloque CREAM, Montpellier, 27 février 1998.

7. Entretien avec Guy Carcassonne réalisé en septembre 2008.

Globalement, sous la V^e République, la progression a été linéaire au fil des scrutins. En 1958, 49 % des députés cumulaient. En 1968, ils étaient 64 %. En 1978, 85 %. En 1988, le taux culmine à 96 %. Même après la législation de 2000, le poids des cumulards reste élevé au Palais Bourbon : 83 % en 2002. À la veille des élections législatives de 2007, 88 % des députés détenaient au moins un autre mandat électif. En 2008, après les élections municipales et cantonales, 87 % des députés se retrouvent encore en situation de cumul. Au Palais du Luxembourg, 74 % de sénateurs se révèlent détenteurs d'un mandat local.

En un mot, rien ne bouge, ou presque, car les différentes législations n'ont eu que peu d'impact sur cette regrettable exception française. Encore faut-il distinguer les lois de 1985 et celles de 2000.

La première législation sur le cumul : la permissivité consacrée

La loi de décembre 1985⁸ fut la première à limiter – ou plutôt encadrer – le cumul des mandats. D'emblée, disons qu'elle n'a eu que des effets limités. Elle a certes sonné le glas des « super cumulards » qui dominaient la vie politique de la V^e République. Détenant quatre ou cinq mandats importants, ils ont vu le mécanisme se retourner contre eux. Aujourd'hui, des carrières comme celles des plus illustres cumulards sont interdites, elles sont même devenues « impensables ». Jean Lecanuet fut maire de Rouen, conseiller général, conseiller régional, député ou sénateur selon les circonstances, député européen et ministre. Gaston Defferre n'a rien à envier à son collègue : maire de Marseille entre 1944 et 1945 puis entre 1953 et 1986, il a été député

8. La loi du 30 décembre 1985 a interdit le cumul du mandat de parlementaire avec plus d'un des mandats suivants : député au Parlement européen, conseiller régional, conseiller général, conseiller de Paris, maire d'une commune de 20 000 habitants ou plus autre que Paris, adjoint au maire d'une commune de 100 000 habitants ou plus autre que Paris. Cette loi organique a été complétée par une loi ordinaire du même jour qui stipulait l'interdiction de plus de deux mandats locaux ou fonctions électives figurant dans une liste en tout point identique à celle de la loi organique. Ces interdictions s'ajoutaient à celle posée dans une loi de 1982 de cumuler les fonctions de président de conseil général et régional.

de 1945 à 1958, puis sénateur et à nouveau député jusqu'en 1986, ministre plusieurs fois sous la IV^e et la V^e République.

Dans les faits, d'après les observateurs de la vie politique française, les lois de 1985 n'ont cependant nullement porté atteinte au cumul, elles l'ont « revivifié en lui restituant une fonctionnalité qu'il était en passe de perdre du fait de sa propre hypertrophie (...). La législation ne fut nullement un remède mais un moyen de lui redonner son tonus en le débarrassant de l'excès pondéral qui finissait par l'emporter⁹. » Le système qui commençait à être décrié s'est vu régénéré !

Le choix des mandats, ou comment gérer sa carrière...

Plus précisément, la législation a généralisé, rationalisé, fonctionnalisé, patrimonialisé et donc banalisé le cumul simple. Elle a fait apparaître des stratégies de carrière et des

9. Pierre Sadran, « La limitation du cumul des mandats. Hypothèses sur un lifting nécessaire », *Pouvoirs locaux*, n° 2, 1989.

standards de comportement. Paradoxe : le nombre de députés non cumulards est passé entre 1978 et 1997 de 28,5 % à 15,3 %. Les élus ont eu tout loisir de choisir au gré du calendrier électoral les mandats les plus pertinents. Les « prête-noms » se sont multipliés et le cumul en famille, ou « en amour », a prospéré (filles, épouses, maîtresses...) ! En termes de mandats, le ticket majoritairement gagnant a été celui qui prédomine encore : « député-maire ». Dans ce cas, l'élu a dû renoncer à deux autres types de mandats, celui de conseiller général et celui de conseiller régional. Entre ces derniers, quand le cumulard était contraint d'en abandonner un, c'est le conseil régional qui était délaissé au profit du conseil général. Ces lois n'ont donc créé aucun appel d'air et, rétrospectivement – les chiffres en témoignent – n'ont eu *in fine* qu'un effet limité. Pragmatiques, les observateurs de l'époque justifiaient les « reculades » du législateur par le fait que « la réforme n'aurait eu aucune chance d'aboutir si elle n'avait pas ménagé certaines susceptibilités¹⁰ ».

10. Entretien avec Bernard Roman réalisé en juillet 2008.

La démocratie progresse timidement

En revanche, les lois du 5 avril 2000¹¹, qui ont institué des incompatibilités entre mandats électoraux, limité le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et établi des conditions d'exercice, ont constitué une certaine avancée pour la démocratie. À cet égard, il faut saluer les convictions et le courage du député du Nord Bernard Roman, rapporteur des textes de lois. Dans *La Fin du cumul des mandats*¹², il relate l'histoire de ces deux lois, de leur conception à leur vote. Le plus intéressant est sans doute le regard sans illusion qu'il porte sur ses collègues de l'Assemblée nationale, lesquels ont, à de rares exceptions près, fait montre d'hypocrisie et de vertu « à peu de frais ». En effet, les députés savaient pertinemment que les sénateurs seraient hostiles à une réduction

11. Les deux projets de lois d'avril 1998 étaient plus ambitieux que les textes finalement votés en avril 2000. Avec ces derniers, il est désormais interdit à un parlementaire de détenir plus d'un des mandats suivants : conseiller général, conseiller régional, conseiller de Paris ou conseiller municipal d'une ville de plus de 3 500 habitants. En outre, le mandat de député devient incompatible avec celui de député européen.

12. Bernard Roman, *op. cit.*

drastique du cumul, ils savaient également qu'ils n'auraient pas à trancher *in fine*. Au fil des navettes parlementaires, les députés se sont révélés de moins en moins anti-cumulards et se sont rapprochés de positions sénatoriales dont ils n'étaient au fond d'eux-mêmes pas très éloignés... Le politologue Yves Mény est plus sévère. Il assimile le résultat des débats législatifs à « l'adoption d'une loi castrée pour un Parlement croupion¹³ » et accuse le législateur de pécher par manque de fibre démocratique : « Tout se passe comme si, en dépit des envolées lyriques et de la rhétorique des tréteaux, le processus de démocratisation de la vie politique française s'effectuait à reculons et à contrecœur¹⁴. » Comment ne pas lui donner raison...

Une autre dimension du cumul n'a pas été traitée par ces deux textes. Il s'agit de l'intercommunalité, et plus précisément des présidences des structures inter-

13. Yves Mény, « Cumul des mandats, encore un moment monsieur le bourreau », *Pouvoirs locaux*, n° 36, 1998.

14. *Ibid.*

communales. Dans son rapport, Pierre Bellon évoque à ce sujet « le fâcheux oubli des EPCI » (établissements publics de coopération intercommunale : communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes) dans la réforme d'avril 2000. Oubli qui permettait de contourner la loi en pérennisant en quelque sorte des « niches » pour les cumulards. Ceux qui auraient souhaité inclure dans le périmètre du non-cumul les présidences des structures intercommunales ont vite déchanté. Leur argument était pourtant de poids au regard des pouvoirs de certaines intercommunalités, de leur budget et de leur droit à lever l'impôt. Mais le gouvernement leur opposait l'aspect prématuré d'un tel dispositif. L'époque était aux prémices d'une grande réforme de la coopération intercommunale pour mailler tout le territoire. Or, pour inciter au regroupement intercommunal, il ne fallait pas dissuader les maires !

Revenons brièvement sur la réforme de 2000 qui a suivi un chemin semé d'embûches. Elle avait pour objectif, d'après son initiateur, de rénover les partis politiques, de

libérer le système politique des caciques et des notables. Le Premier ministre Lionel Jospin, qui souhaitait également valoriser son image de probité, avait conscience de la désaffection croissante à l'égard des partis politiques. L'opinion publique émettait nombre de critiques concernant le cumul des mandats et relevait les dysfonctionnements du système (absentéisme parlementaire, corruption des notables...). Les citoyens souhaitaient désormais avoir des élus à plein temps – même si cette demande n'est pas totalement exempte d'ambiguïtés, comme nous le verrons plus loin. En 1994 déjà, le président de l'Assemblée nationale Philippe Séguin déplorait le manque d'implication des députés dans les affaires de la nation. À ses yeux, le mandat national était devenu un mandat d'appoint du mandat local.

En avril 1997, *Le Nouvel Observateur* lançait son manifeste anti-cumul. La même année, l'association *Pour le mandat unique* voyait le jour et recrutait rapidement de nombreux adhérents. L'opinion était mûre pour un *aggiornamento*, la classe politique beaucoup moins.

Un autre facteur justifiait la nécessité d'une réforme. On allait bientôt fêter les vingt ans de la décentralisation et des lois Defferre. Or, la persistance du cumul apparaissait de plus en plus comme un obstacle majeur à l'approfondissement de la décentralisation. « La décentralisation laisse un goût d'inachevé¹⁵ », a pu dire le sociologue Patrice Duran.

Le cumul des mandats trouve en effet une de ses justifications historiques dans la centralisation du système politico-administratif français. Dès le XIX^e siècle, les notables locaux se sont vus contraints d'établir des relations étroites avec les administrations centrales et les ministères parisiens. Un mandat national permettait de faire connaître les intérêts locaux, de les voir pris en compte par le pouvoir central. À l'inverse, « l'influence nationale d'un parlementaire lui permet d'instaurer avec le préfet un rapport de force inaccessible au simple

15. Patrice Duran, Hubert-Gérard Hubrecht, « Limiter le cumul des mandats ou comment assumer la décentralisation », *Pouvoirs locaux*, n° 36, 1998.

élu local¹⁶ ». On évoquait alors la complémentarité au service de l'efficacité et non pas la confusion d'intérêts.

Le plus grave est que le système ait perduré alors même que le pays se décentralisait. Le renforcement des pouvoirs des élus locaux, la montée en puissance des exécutifs départementaux et régionaux ne justifiaient plus ce besoin de relais nationaux. Les problèmes étaient désormais dictés par les territoires et leurs habitants. Il n'est plus besoin, pour un élu, d'être tourné vers Paris – même si l'idée est encore entretenue par ceux qui pratiquent le cumul –, il faut au contraire être présent sur le terrain. L'idée que la décentralisation sans le non-cumul serait vouée à l'échec commence à se répandre – mais pas au point de convaincre le législateur.

Quels que soient les discours que l'on a pu entendre sur la modernisation des institutions ou sur la démocratie, la réforme de la Constitution adoptée le 21 juillet 2008 n'a

16. Bernard Roman, *op. cit.*

pas réglé la question du cumul des mandats. La seule disposition en ce sens est celle qui limite à deux mandats consécutifs la durée d'exercice de la présidence de la République. Les députés ont même rejeté la proposition de la commission Balladur sur le non-cumul d'un poste ministériel avec la responsabilité d'un exécutif local. Pire, l'Assemblée a adopté l'autorisation pour un ministre de retrouver automatiquement son siège de député après avoir quitté le gouvernement !

Les amendements des partis socialiste et communiste et des Verts sur le mandat unique ont été balayés au milieu d'une séance dans une Assemblée aux rangs clairsemés (à peine le cinquième des députés !)¹⁷. « C'est dans la Constitution qu'il faut inscrire le respect le plus élémentaire du mandat que nous a confié le peuple en nous donnant les moyens d'y consacrer tout notre temps », insistait Aurélie Filippetti. Et Jean-Pierre Brard d'abonder dans son sens : « Le non-cumul doit être inscrit dans la

17. Séance de l'Assemblée nationale du 9 juillet 2008.

Constitution, faute de quoi il ne cessera jamais, à Paris pas plus qu'ailleurs. » Sur son blog, Jean-Jacques Urvoas relate la teneur des débats, révélatrice du chemin qu'il reste à parcourir. Il s'exprimait « sous les quolibets des députés hostiles à l'idée du non-cumul (...) tout y est passé, les vieilles lunes : la nécessité pour un député de conserver un lien avec le terrain, l'absence d'un véritable statut des élus... comme les postures les plus démagogiques : je suis croyant mais non pratiquant¹⁸... »

La dernière des occasions manquées est le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales, rendu au président de la République au printemps dernier. En fait, seul le titre était prometteur : « Il est temps d'agir ». Au fil des chapitres, on ne lit rien sur le lien préjudiciable au bon fonctionnement de la décentralisation que crée le cumul entre un mandat de parlementaire et un mandat d'exécutif local. Les spécialistes des collectivités locales ont pourtant maintes fois

pointé le problème, posé la question qui fâche et désigné le verrou à faire sauter. Mais, une fois encore, rien ne changera. Lors de l'examen du projet de loi relatif à la réforme territoriale cet hiver, quelques parlementaires replaceront certainement la question au cœur du débat, mais pour quel résultat ? La tâche sera rude, car l'institution des élus territoriaux en lieu et place des actuels conseillers généraux et régionaux institutionnalisera le cumul. Ces nouveaux élus siègeront dans les deux assemblées locales, alors même qu'une grande majorité d'entre eux siègent également dans des conseils municipaux et/ou communautaires et que certains sont déjà parlementaires !

18. Blog de Jean-Jacques Urvoas, www.urvoas.org.

LES JUSTIFICATIONS SE PORTENT TOUJOURS BIEN

Étonnantes, toutes ces métaphores négatives quand il s'agit d'évoquer le cumul des mandats : fracture civique, sclérose, mal français, gangrène, divorce, détournement de la démocratie, dérive oligarchique, confiscation du pouvoir... Comment, dès lors, notre République peut-elle encore tolérer en son sein, en ses institutions et ses pratiques, une situation si décriée mais dont tout le monde s'accommode, les politiques en premier ?

Les observateurs de la vie politique française – juristes, politistes, journalistes – ont très souvent pointé, et depuis fort longtemps, la voracité de nos élus. Nous avons évoqué la fonctionnalité du cumul dans un contexte de centralisation jacobine, d'alliance objective entre une technocratie d'État qui contrôlait les grands dossiers et des élus « empereurs en leur royaume »¹⁹.

19. Yves Mény, *op. cit.*

Cet argument de « la connaissance du terrain » perdure. Il est souvent repris par certains élus qui font vivre artificiellement l'opposition Paris/province. Sans cumul, les parlementaires n'auraient plus « les pieds dans la glaise ». Pour Yvette Roudy, « quand on n'est que député, on ne voit pas l'application sur le terrain d'une loi, de ses dévoiements ou effets pervers possibles²⁰ ».

Poussant à l'extrême la provocation, Patrick Balkany, député-maire de Levallois-Perret, a déposé en 2008 une proposition de loi visant à rendre le cumul obligatoire : « J'ai peur que, si demain les parlementaires n'avaient plus de mandat local, ils passent leur temps à philosopher et à produire des textes ne correspondant pas aux besoins et aux réalités du terrain²¹. » Cette conception de l'intérêt national subordonné à la somme des intérêts locaux est le principal obstacle à toute évolution.

20. Entretien avec Yvette Roudy réalisé en mars 2009.

21. Patrick Balkany, député-maire de Levallois-Perret, lefigaro.fr, 11 avril 2008.

Les opposants au cumul veulent tordre le cou à cette justification, qu'ils jugent fallacieuse. Le contact avec « le terrain », la connaissance des réalités des territoires, des attentes des habitants ne sont pas l'apanage des cumulards. Le député tient une permanence, il sillonne régulièrement sa circonscription pour en prendre le pouls. Mieux, il peut être à l'écoute sans que sa vision soit déformée par une collectivité qu'il aurait à gérer. Catherine Quéré s'insurge contre l'idée selon laquelle elle serait déconnectée de la réalité : « Je reçois beaucoup de gens dans ma permanence. J'ai le temps de les écouter, d'étudier les dossiers. Je peux aller à des conseils municipaux, des assemblées générales²²... » Elle reconnaît cependant qu'elle n'est plus sollicitée comme lorsqu'elle siégeait au conseil régional. Mais cela n'a rien d'irréversible : « Pour rester en lien avec les collectivités locales, on pourrait envisager que les députés suivent certains dossiers locaux, comme les hôpitaux ou les universités. Ils devraient être invités aux sessions des conseils généraux ou du

22. Entretien avec Catherine Quéré réalisé en octobre 2008.

conseil régional. Il faudrait prendre l'habitude et le réflexe de les convier quand ils ne cumulent pas²³. »

Le cumul des mandats présente nombre d'avantages dont les bénéficiaires ne se cachent pas – et tant pis si la démocratie s'en porte plus mal. Au premier rang des avantages figure la sécurité qu'il procure. Le cumul facilite, voire garantit l'élection et la réélection. L'ancien président de la République Valéry Giscard d'Estaing rappelle cyniquement en quoi consiste la trajectoire d'un élu politique en France. Elle « répond à deux lois simples : on se présente à une fonction pour préparer sa candidature à la fonction suivante ; lorsque l'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 parcours que vous venez de réussir. D'où l'obsession de cumuler les mandats²⁴. » En d'autres termes, l'élu cumulard finit par assécher le territoire pour les concurrents politiques de son propre camp. Il s'avère

23. *Ibid.*

24. Site de la pétition « Non au cumul des mandats », <http://oeuvrer.org>.

évidemment plus facile pour un maire de se présenter aux législatives, car il dispose de tous les réseaux, de tous les contacts nécessaires. Et inversement. Une victoire lors d'une législative incite à se présenter pour ravir une mairie ou une place au conseil général. Parfois, c'est l'entourage politique qui sollicite l'élu pour qu'il conquière d'autres mandats. Jérôme Cahuzac résume ainsi sa carrière politique : « J'avais toujours été pour le mandat unique. En 1997, après mon élection à la députation, je n'avais pas l'intention d'être candidat aux élections cantonales, d'autant qu'il s'agissait d'un canton où la droite avait toujours gagné dès le premier tour. Je courais objectivement le risque d'une défaite, car mon implantation était récente. C'est Henri Emmanuelli qui m'a convaincu, m'expliquant que l'on ne pouvait pas faire localement de la politique en état d'apesanteur²⁵. » À cela, il faut ajouter la position de sa section locale, flatteuse pour l'ego : « Toi seul peux gagner (...) il devient difficile de donner l'impression de se défausser dans un tel contexte²⁶. »

25. Entretien avec Jérôme Cahuzac réalisé en février 2009.

26. *Ibid.*

Il sera élu conseiller général. En 2001, la question se pose à nouveau pour la mairie de Villeneuve-sur-Lot, qui n'avait jamais connu de maire de gauche depuis 1945 (si ce n'est une parenthèse de trois ans dans les années 1970). Jérôme Cahuzac remporte l'élection municipale. En 2002, il est battu aux législatives mais reste maire et président de la communauté de communes. Entre-temps, il avait démissionné du conseil général. À ses yeux, c'est cet ancrage local qui lui aurait permis de regagner son siège de député en 2007 (et notamment d'obtenir l'investiture, alors même que l'appareil fédéral avait décidé de réserver cette circonscription à une femme). Dès lors, il a changé d'avis sur le cumul des mandats et porte un regard amer sur son parti : « Au PS, on a parfois le sentiment que conquérir un bastion de droite n'entraîne aucune reconnaissance et même, parfois, semble suspect²⁷... »

Les élus reconnaissent que le non-cumul fragilise et rend plus problématique la réélection : « plus tu bosses à

27. *Ibid.*

l'Assemblée nationale, moins t'es sûr de ta réélection²⁸ », déplore amèrement le député socialiste Jean-Patrick Gille. Du coup, cet élu, qui affiche son opposition au cumul avec une fonction dans un exécutif, a gardé une place, fût-elle modeste, au conseil municipal, « par crainte de ne pas assez peser sur les dossiers locaux²⁹ ».

Ce n'est toutefois pas une fatalité, et certains élus ont su résister à la pression de leur entourage. Ce fut le cas d'Yves Cochet ou d'Aurélie Filippetti, qui ont été sollicités pour les municipales de 2008 mais ont décliné. « C'est un choix qu'il est difficile de faire accepter par ses petits camarades, la pression est forte à l'approche des municipales et des cantonales³⁰ », a-t-elle expliqué.

On peut également évoquer la sécurité financière qu'offre le cumul des indemnités. Avant les textes de 1993 sur le statut de l'élu, les élus locaux n'étaient pas bien

28. Entretien avec Jean-Patrick Gille réalisé en février 2009.

29. *Ibid.*

30. Aurélie Filippetti sur le blog *Un mandat sinon rien, ou peut-être un second, mais après je m'arrête...* <http://palaisbourbon.blogspot.com>

indemnisés. Les améliorations réelles n'ont cependant pas empêché la persistance du cumul. Pour certains, il y a encore des progrès à réaliser en matière d'indemnités, et surtout de retraite complémentaire pour les élus locaux. Tant que perdureront ces inégalités de traitement entre élus, le cumul trouvera une justification.

Grâce au cumul et même si – et heureusement – le système est plafonné, l'élu est libéré des contraintes professionnelles. Surtout, il dispose de facilités logistiques essentielles pour la conservation de son mandat ou la conquête de nouveaux mandats. Une fois qu'il a été élu, les avantages du cumul persistent : « C'est plus dur d'être non-cumulard que cumulard. (...) Quand on devient député, on se retrouve à créer sa petite entreprise, les difficultés d'organisation apparaissent. Les services d'une permanence n'ont rien à voir avec ceux d'une mairie³¹ », explique René Dosière.

Lorsqu'il est député-maire, l'élu bénéficie des deux fonctions. Et René Dosière relève ce paradoxe : « Comment

31. Entretien avec Jean-Patrick Gille réalisé en février 2009.

justifier qu'un député qui travaille à plein temps gagne moins qu'un député qui travaille à mi-temps³² ? »

À l'évidence, le cumul des mandats renforce la longévité politique de l'élu. De l'avis de tous, c'est le scrutin uninominal qui est en cause. Il renforcerait la nécessité pour un parti de présenter un candidat capable de faire le poids au premier tour. « Un conseiller général ou un maire, voire un président de communauté urbaine est d'emblée "supérieur" dans son rapport à l'opinion locale vis-à-vis d'un candidat qui n'a pas d'autre mandat³³ », note Jean-Christophe Cambadélis. Ici encore, si cet argument pouvait se justifier dans les années antérieures aux lois de décentralisation, ce n'est plus le cas.

Certains élus l'ont bien compris, puisqu'ils en ont fait un argument électoral. Adeline Hazan avait ainsi déclaré avant son élection à la mairie de Reims qu'elle

32. Entretien avec René Dosière réalisé en avril 2009.

33. Jean-Christophe Cambadélis sur le blog *Un mandat sinon rien, ou peut-être un second, mais après je m'arrête...*, <http://palaisbourbon.blogspot.com>

abandonnerait son mandat de députée européenne : « J'ai annoncé tout de suite que je renoncerais à mon mandat, c'était un plus pour les électeurs. Au moment du congrès de Reims, la presse écrivait que j'allais être nommée numéro deux ou trois du Parti socialiste et que je serai plus souvent à Paris qu'à Reims. Les gens étaient déçus, pensant que je n'allais plus être là. Cela m'a confortée dans ma décision³⁴. » Et lors de la campagne des législatives de 2007, Jean-Patrick Gille, dauphin du maire de Tours, avait promis aux électeurs de ne pas briguer un poste dans l'exécutif local en 2008 : « J'incarnais la figure de l'homme de terrain qui allait battre un ministre – Renaud Donnedieu de Vabres –, c'était clivant par rapport à mon adversaire, cela m'a fait gagner mais cela m'a coûté sentimentalement, car je restais attaché à ma fonction de premier adjoint, et plus généralement à ma ville de Tours³⁵. »

34. Entretien avec Adeline Hazan réalisé en avril 2009.

35. Entretien avec Jean-Patrick Gille réalisé en février 2009.

MAIS COMMENT NIER LES INCONVÉNIENTS DU CUMUL ?

Si le cumul présente des avantages individuels, ses inconvénients pour le système politique sont légion. Les quatre principaux renvoient, selon Paul Alliès, à « l'oligar-chisation du système démocratique, à la représentation inégalitaire du territoire et à la logique du conflit d'intérêts, à la technicisation de la vie politique locale, au mauvais fonctionnement du Parlement³⁶ ».

En 1997, déjà, Yves Mény décrivait notre culture démocratique comme faite à la fois « d'une conception hyper élitiste de la société (...), de la crainte de la compétition et de l'affrontement concurrentiel, et donc d'une stratégie tendancielle monopoliste qui fait le vide autour du cumul³⁷ ». Le cumul limite donc le nombre des élites, ralentit leur rotation dans le temps, et

fige leur circulation sociale. C'est ainsi que les femmes, les jeunes, les ouvriers et employés, les Français issus de l'immigration sont sous-représentés au Parlement et qu'à l'inverse les professions libérales, les cadres supérieurs et moyens et les patrons y sont surreprésentés. Le cumul est néfaste au pluralisme démocratique, il empêche la classe politique de vivre à l'unisson de la société. Cette confiscation du pouvoir par une élite très restreinte, aux caractéristiques sociales bien spécifiques, fait que les citoyens ne se sentent plus représentés.

Les députés que nous avons rencontrés (ou ceux dont nous avons pu lire les propos) sont très sévères à l'égard de « ce détournement démocratique ». Pour Yves Cochet, le cumul « est un frein au rajeunissement et à la féminisation des mandats, au renouvellement de la classe politique, il favorise le népotisme³⁸ ». L'analyse de Jean-Christophe Cambadélis est similaire : « La crise démocratique française est aussi une crise de la représentation. Si nous

36. Paul Alliès, *art. cit.*

37. Yves Mény, « Le cumul républicain : la démocratie réduite aux acquêts ? », *Revue politique et parlementaire*, n° 991, 1997.

38. Entretien avec Yves Cochet réalisé en juillet 2008.

voulons que l'Assemblée nationale ressemble à la France, femmes, hommes issus des quartiers, du secteur salarié ou des Français issus de l'immigration, nous devons déverrouiller le système³⁹. »

Le cumul débouche sur une représentation inégalitaire du territoire. Les élus cumulards disposent d'un capital relationnel plus étendu que celui des non-cumulards. Selon Paul Allières, « leurs circonscriptions sont privilégiées dans l'allocation de subventions et de moyens divers. La localisation d'équipements, la déconcentration des services publics ou administratifs, le tracé des infrastructures sont concernés. La facilité d'accès à l'administration et aux ministères qui va avec le cumul est l'instrument de cet aménagement inégal de l'espace de la République. (...) Le cumul des mandats est à la base de conflits d'intérêts non maîtrisés qui affectent la croyance des citoyens dans l'objectivité de l'État et l'universalité de l'action publique⁴⁰. »

39. Jean-Christophe Cambadélis, *op. cit.*

40. Paul Allières, *art. cit.*

Les députés opposés au cumul ne disent pas autre chose, tant ils sont choqués par ce conflit entre les intérêts locaux et l'intérêt national. René Dosière précise : « Ayant travaillé et écrit sur les finances locales, j'ai mesuré en quoi le cumul des mandats entretenait la confusion entre le local et le national⁴¹. » En d'autres termes, c'est la qualité de la loi qui en pâtit. Le cumul est responsable de la dérive localiste du Parlement. La loi devient l'expression des intérêts locaux et le parlementaire est plus le représentant de sa collectivité que celui de la nation. L'examen des projets de lois sur la défense ou les hôpitaux en est l'exemple criant. Ils sont étudiés à l'aune des implantations locales des casernes ou des maternités menacées de fermeture. Enfin, on peut légitimement s'interroger sur la nécessité d'être élu local pour se pencher sur les projets de lois relatifs aux lois bioéthiques, mémorielles, etc.

La technicisation de la vie politique locale est favorisée par les situations de cumul. La décentralisation, renforcée

41. Entretien avec René Dosière réalisé en avril 2009.

au fil des lois, a accentué cette évolution. En effet, les responsabilités des élus locaux sont très importantes depuis les lois de 1982-1983. Elles s'exercent dans un contexte de plus en plus complexe et contrôlé. Laissons Paul Allières décrire la situation : « La non-collégialité politique des exécutifs locaux est relayée par le déploiement de véritables technostructures dans les collectivités... Les gouvernements locaux se sont dotés d'administrations d'état-major⁴². » D'aucuns déplorent le fait que cette « dérive technocratique » constitue un frein à la prise de décision et ralentisse *in fine* la mise en œuvre des politiques publiques dans les collectivités locales.

En fait, derrière l'accroissement du nombre de conseillers, le poids de la technocratie, se trouve la question de la disponibilité. Disponibilité dans sa mairie afin d'assumer ses fonctions d'édile local, disponibilité d'esprit pour maîtriser des dossiers de plus en plus techniques. Or l'agenda surchargé des cumulards ne leur permet pas cette

disponibilité. Yvette Roudy le reconnaît : « Après avoir été battue aux législatives de 1993, j'ai disposé de davantage de temps pour Lisieux, j'ai pu être maire à plein temps. Je n'ai pas cherché à me faire élire au conseil général ou au conseil régional⁴³. » À l'institut Montaigne, on estime que « l'éparpillement de leurs esprits, la désorganisation d'un travail mené entre tant de lieux divers, leur fréquente méconnaissance de dossiers nombreux et trop complexes pour qu'un simple survol puisse en assurer la maîtrise, nuisent inévitablement au sérieux de leur travail⁴⁴ ».

Si le cumul présente des inconvénients au niveau local, il en présente également au niveau national. C'est sur cet argument – l'absentéisme parlementaire – que les députés que nous avons rencontrés sont le plus prolixes. La théorisation des observateurs fait écho à la vie quotidienne des élus.

La disponibilité est pour ces députés la clé d'un travail bien fait. En cas de cumul, la fonction parlementaire en

43. Entretien avec Yvette Roudy réalisé en mars 2009.

44. Pierre Bellon, « Comment améliorer le travail parlementaire », *art. cit.*

42. Paul Allières, *art. cit.*

pâtit : « Les élus qui sont maires s'investissent avant tout sur le mandat de maire, ils ont un emploi du temps qui les conduit à n'être présents que deux jours par semaine⁴⁵ », déplore Laurence Dumont, députée du Calvados. Le travail parlementaire est même organisé autour des élus cumulards, des allers-retours hebdomadaires vers et depuis la capitale. En quelque sorte, ce sont eux qui dictent l'agenda de travail de l'Assemblée nationale. La session unique n'a en rien remédié au problème de l'absentéisme.

Les propos de René Dosière sont sans ambiguïté : « Nous avons une Assemblée qui fonctionne sans députés. L'organisation du travail se concentre sur deux jours (quand ce n'est pas une journée et demie). Cela ne va pas du tout. Le travail est mal fait. Un rapporteur ne peut pas bien faire son boulot (...). Si on légifère aussi mal, c'est à cause du cumul qui empêche les bonnes préparations. » Et de conclure : « Les députés ne savent rien du fonc-

45. Entretien avec Laurence Dumont réalisé en juillet 2008.

tionnement du Parlement. Pour connaître le Parlement il faut prendre du temps, y être et y passer du temps⁴⁶. »

L'analyse de Guy Carcassonne est tout aussi critique : « Sur 577 députés, un tiers n'est jamais présent à l'Assemblée nationale ; deux tiers viennent assez régulièrement, c'est-à-dire qu'ils arrivent le mardi pour la réunion de leur groupe politique et qu'ils repartent après la séance des questions au gouvernement le mercredi ; seuls cent députés au maximum sont souvent là pour participer aux débats et au travail dans les commissions⁴⁷. » Il en conclut que ce n'est pas de pouvoirs dont manque le Parlement, mais de parlementaires présents, assidus au travail législatif pour lequel ils sont élus.

Dans son rapport à l'Assemblée nationale de 1998, Bernard Roman écrivait déjà, pour tordre le cou à l'argument du « terrain » trop souvent évoqué pour justifier le cumul : « Comment prétendre que le cumul

46. Entretien avec René Dosière réalisé en avril 2009.

47. Entretien avec Guy Carcassonne réalisé en septembre 2008.

favorise le sens des réalités et la proximité avec le terrain quand, dans la même semaine, le même élu doit présider son conseil municipal, signer les actes de la structure intercommunale qu'il préside, participer aux travaux du conseil régional, tenir sa permanence parlementaire, monter à Paris pour assister aux séances, aux réunions de groupe et de commissions ? Le cumul pose en fait autant de problèmes de gestion du temps au parlementaire qu'à l'élu local⁴⁸. » Effectivement, comment prétendre...

Catherine Quéré, nouvelle députée, raconte : « Lorsque j'étais vice-présidente de la région Poitou-Charentes, j'avais beaucoup de responsabilités, beaucoup de dossiers à suivre (agriculture, pêche, coopération décentralisée), cela me prenait toute la semaine en plus de mon métier d'agricultrice. Lorsque j'ai été élue députée, je ne voyais pas comment tout faire. Si j'avais gardé les deux mandats, j'aurais négligé une des fonctions⁴⁹. » Mais, une fois

48. Bernard Roman, *op. cit.*

49. Entretien avec Catherine Quéré réalisé en octobre 2008.

arrivée place du Palais Bourbon, elle ne peut que déplorer l'importance du cumul : « Le cumul perturbe notre travail à l'Assemblée. Tout est bloqué sur le mardi et le mercredi. On court tout le temps. Les réunions de groupe ne sont pas assez longues alors que les débats y sont intéressants⁵⁰. » Jean-Patrick Gille va dans le même sens : « La vie est infernale à l'Assemblée car concentrée sur le mardi et le mercredi⁵¹. » Les fameux deux jours... La comparaison des hémicycles français, allemand, italien ou autres ne peut que souligner l'absence de la représentation nationale dans la plupart des débats, même les plus importants.

L'épisode du vote fiasco de la loi Hadopi en est le dernier exemple. À cette occasion, le grand public a appris qu'un article du règlement de l'Assemblée nationale prévoyait des sanctions, certes modestes, pour lutter contre l'absence des députés lors des séances publiques (article 162).

50. *Ibid.*

51. Entretien avec Jean-Patrick Gille réalisé en février 2009.

Dans les faits, cet article serait inapplicable, selon René Dosière. Pour qu'il soit efficace, « il faudrait supprimer la délégation de vote, et les pénalisations ne portent que sur l'indemnité de fonctionnement (1 500 euros)⁵². »

Le cumul empêche donc le Parlement de remplir efficacement ses missions principales que sont l'examen attentif des projets de lois et le contrôle de l'action du gouvernement. Le renforcement récent des pouvoirs du Parlement ne sert à rien dans les faits si la pratique du cumul persiste.

Le problème de l'agenda, celui du temps induit par le cumul, a également pour conséquence de tarir l'inspiration et la réflexion des élus. Mais elle influe également sur leur vie personnelle et familiale : « La vie familiale est source d'insatisfaction permanente⁵³ », confie Jean-Patrick Gilles. René Dosière évoque une sorte d'assèchement

52. Entretien avec René Dosière réalisé en avril 2009.

53. Entretien avec Jean-Patrick Gilles réalisé en février 2009.

intellectuel qui menace le cumulard : « Il ne lit pas, ne rencontre plus personne. Or tout cela est nécessaire pour le temps de la réflexion et pour prendre la bonne décision⁵⁴. »

Le cumul dans le temps, l'autre aspect du cumul

Parler du cumul des mandats sans évoquer la durée de la carrière politique nous ferait oublier que là réside également une des raisons du moindre renouvellement démocratique. Est-il normal dans une démocratie que certains élus le soient quasiment à vie, qu'ils enchaînent des mandats les uns à la suite des autres, adoptant des stratégies alternatives après une défaite électorale ? Pourquoi la réduction de la durée du mandat présidentiel ne ferait-elle pas école ?

La question interpelle toutes celles et tous ceux que nous avons rencontrés. Les réponses sont moins tranchées que

54. Entretien avec René Dosière réalisé en avril 2009.

celles concernant le cumul simultané de plusieurs mandats. Mais l'idée fait son chemin et s'impose, au fil des conversations, comme une quasi-évidence. Elle rencontrerait l'assentiment de nos concitoyens en général et des militants des partis politiques en particulier.

Les arguments justifiant une limitation dans le temps sont divers. Celle-ci libérerait des places et permettrait à de nouveaux visages d'apparaître. Elle éviterait « l'usure ». Si le bon parlementaire est celui qui a de l'expérience, la succession de mandats provoque à terme « un assèchement des idées » et donc de la performance. L'enthousiasme des premiers mandats se perd avec le temps : « Quand on veut se faire réélire, on a moins de courage politique⁵⁵ », déplore Catherine Quéré. Et l'ennui guette souvent l'élu au-delà du troisième mandat de parlementaire. Une raison éthique est également soulevée par Jean-Jacques Urvoas : « Avec le temps, on ne sait plus ce qui est à soi et ce qui est à la République⁵⁶. » L'institut Montaigne préconise donc

55. Entretien avec Catherine Quéré réalisé en octobre 2008.

56. Entretien avec Jean-Jacques Urvoas réalisé en juillet 2009.

comme mesure prioritaire de limiter les fonctions, mais aussi de fixer à trois le nombre maximum de mandats successifs. Cette proposition reçoit globalement l'assentiment de ceux qui sont opposés au cumul vertical, même si certaines nuances apparaissent. Invité à se prononcer sur le sujet, René Dosière répond : « Ma position a évolué sur le sujet. Avant, j'étais favorable à une limitation uniforme dans le temps. Aujourd'hui, je pense qu'il n'est pas opportun de fixer une même règle pour tous les mandats. Pour les mandats locaux, on pourrait les limiter à deux ou trois. Pour un mandat de député, je suis plus souple, l'efficacité tient aussi à l'expérience. J'ai personnellement accompli deux mandats dans la majorité et deux mandats dans l'opposition. Je commence à trouver le mandat actuel un peu long⁵⁷. » La question reste donc ouverte, mais elle ne peut trouver de véritable réponse législative si elle ne s'accompagne pas, comme pour les autres formes de cumul, d'une réflexion sur la « sortie de mandat » et donc sur le statut de l'élu.

57. Entretien avec René Dosière réalisé en avril 2009.

Au-delà de l'échec personnel que peut représenter une défaite électorale, son impact sur la vie matérielle de l'ex-élu ne peut être éludé. Tant que la sortie de mandat ne sera pas prise en compte par les partis politiques et que des solutions ne seront pas envisagées collectivement, le cumul horizontal perdurera. Les idées ne manquent pourtant pas. Si un parlementaire pouvait naturellement opérer une reconversion dans la fonction publique ou dans le secteur privé, l'attachement au mandat serait plus relatif. L'expérience acquise serait bénéfique à la société. Pourquoi ne pas imaginer un Grenelle sur ce sujet, partis politiques et partenaires sociaux autour d'une même table réfléchissant à cet *aggiornamento* politique ? Avec de la volonté et de l'imagination, des dispositifs verraient le jour. Le Code général des collectivités territoriales prévoit déjà certaines garanties pour les élus locaux qui exercent une activité professionnelle parallèlement à leurs mandats. Pourquoi, dès lors, ne serait-il pas envisageable de traiter la question de la sortie de mandat des parlementaires ?

ET DEMAIN : ENCORE UN EFFORT, CAMARADE

« La fin du cumul approche inéluctablement⁵⁸ », écrivait Bernard Roman en guise de conclusion de son livre en avril 2000. Oui, mais à quelle échéance le débat reviendra-t-il sur la scène législative ? Quel parti politique s'en fera le héraut ? Nous avons déjà parlé d'occasion manquée s'agissant de la réforme des institutions. En avril 2008, une dizaine de députés socialistes invitaient le premier secrétaire de l'époque à s'engager davantage sur l'interdiction du cumul des mandats des parlementaires, en arguant du fait qu'elle figurait dans le projet présidentiel (proposition n°69) et dans la plate-forme pour les élections législatives de juin 2007. Il faut le reconnaître, cette thématique n'a pas été portée collectivement lors des débats de 2008. Seuls quelques députés convaincus ont pris la parole pour défendre, en vain, des amendements contre le cumul.

58. Bernard Roman, *op. cit.*

Comment dépasser ce faible engouement ? Les plus ardents défenseurs du non-cumul sont conscients de la difficulté à durcir encore la législation. Les plus optimistes d'entre eux pensent que, d'un point de vue pragmatique, si l'on veut que la réforme aboutisse, il est préférable d'exclure les sénateurs du champ de la loi. Leur capacité à bloquer une telle réforme n'est plus à démontrer. Par ailleurs, il pourrait à la rigueur être admis qu'au sein de la Chambre des collectivités territoriales siègent des sénateurs élus locaux. Mais encore faut-il qu'une majorité se dégage à l'Assemblée nationale sur un tel projet. À ce jour, c'est exclu.

Reste l'option référendaire. L'opinion publique est mûre. L'idée d'un référendum d'initiative minoritaire est au stade de la réflexion parmi certains « compagnons de route » du Parti socialiste.

Les élus rencontrés sont, hélas, fort pessimistes sur la capacité de leur parti à s'engager dans la voie d'une réforme radicale. Plaidant pour que les instances nationales la traduisent en engagement pour les prochaines échéances de 2012, ils s'appuient autant sur

leurs convictions que sur les attentes des militants. Il faudrait pourtant espérer que, pour sortir de la crise qu'il traverse actuellement, le Parti socialiste se penchera sérieusement et de manière enfin définitive sur le sujet. Il n'a que trop tardé.

Rénovation, vous avez dit rénovation ?

Certaines fédérations du Parti socialiste y travaillent, mais la plus avancée est la Fédération du Finistère.

Les travaux du député Jean-Jacques Urvoas, qui montre l'exemple en disant « Je suis député à Quimper et pas de Quimper⁵⁹ », ont pesé sur les débats. En juin 2009, la fédération adoptait le principe du non-cumul dans une « Charte fédérale de la rénovation ». Optant pour une voie moyenne, mais néanmoins radicale compte tenu des positions majoritaires exprimées au sein du Parti socialiste, cette fédération bretonne s'est imposé, via le vote de ses adhérents, le principe de la non-compatibilité du mandat

59. Entretien avec Jean-Jacques Urvoas réalisé en juillet 2009.

parlementaire avec un mandat exécutif local. En revanche, il reste possible d'être parlementaire et de détenir un mandat local non exécutif. Cette position n'est pas qu'un vœu pieux. Les parlementaires détenteurs d'un mandat exécutif local ou d'une vice-présidence régionale ont depuis démissionné de leur mandat local.

Enfin, le Parti socialiste s'engagera-t-il à rénover véritablement son fonctionnement ? Les annonces de Martine Aubry, première secrétaire du PS, lors de l'université d'été de La Rochelle, peuvent le laisser croire : le principe du non-cumul est affirmé dans le cadre plus large de la rénovation attendue du PS. Un référendum auprès des militants est annoncé – ils vont certainement l'adopter : heureusement, ils sont encore à ce jour plus nombreux que les barons élus...

Mais cette réforme, essentielle tant pour la rénovation du Parti socialiste que pour la vie démocratique de notre pays, sera d'autant plus pertinente qu'elle s'accompagnera d'une modification du mode de scrutin légitimant une dose de proportionnelle.

LE MANDAT UNIQUE ?

Seule une loi peut imposer ce mandat unique, balayant ainsi toutes les amodiations qui, sans elle, viendront inévitablement contourner le principe de non-cumul des mandats. Un mandat national unique, telle doit être la règle. Pour répondre à l'incessante litanie sur l'ancrage local – quoique l'argument nous semble, nous l'avons démontré, plutôt fallacieux – nous préconisons que l'élu national puisse être titulaire d'un mandat local, à la condition expresse que ce mandat ne soit pas un mandat exécutif (maire, adjoint, président, vice président...). D'aucuns y verront une entorse à la règle énoncée plus haut. Mais l'histoire du cumul a montré que les avancées étaient progressives et que le législateur ne se laissait pas brusquer, d'où cette concession émanant de militantes pourtant convaincues.

Quant au cumul de mandat dans le temps, il faut en prévoir la limitation dans un cadre élargi de négociations entre partis politiques et partenaires sociaux, prévoyant des « sorties de mandat » utiles à la collectivité.

Enfin, dans le cadre du programme de la prochaine élection présidentielle, il sera nécessaire de prévoir une évolution du mode de scrutin pour les élections législatives. En instillant une dose de proportionnelle, le caractère national de ces élus « de la nation et de la République » sera renforcé et les députés quitteront une bonne fois pour toutes leur costume de « super conseiller général »...

ANNEXE

Liste des élus interrogés

Jérôme Cahuzac, député (PS) du Lot-et-Garonne (février 2009, Assemblée nationale)

Guy Carcassonne, professeur des universités, Paris X (septembre 2008, Fondation Jean-Jaurès)

Yves Cochet, député (Vert) de Paris, ancien ministre (juillet 2008, Assemblée nationale)

René Dosière, député (apparenté PS) de l'Aisne (avril 2009, Assemblée nationale)

Laurence Dumont, députée (PS) du Calvados (juillet 2008, Assemblée nationale)

Jean-Patrick Gille, député (PS) d'Indre-et-Loire (février 2009, Assemblée nationale)

Adeline Hazan, maire (PS) de Reims (avril 2009, siège du Parti socialiste)

Catherine Quéré, députée (PS) de Charente-Maritime (octobre 2008, Assemblée nationale)

Bernard Roman, député (PS) du Nord (juillet 2008, Assemblée nationale)

Yvette Roudy, ex-députée (PS) du Calvados, ancienne ministre (mars 2009, Fondation Jean-Jaurès)

Jean-Jacques Urvoas, député (PS) du Finistère (juillet 2009, Assemblée nationale)

LES ESSAIS DE LA FONDATION JEAN-JAURES
DIRECTEUR DE LA PUBLICATION : GILLES FINCHELSTEIN
REDACTEUR EN CHEF : LAURENT COHEN

CONCEPTION MAQUETTE : A&CO - IOW
REALISATION : REFLETSGRAFICS

FONDATION JEAN-JAURES
12 CITE MALESHERBES - 75009 PARIS
TELEPHONE : 01 40 23 24 00
TELECOPIE : 01 40 23 24 01
COURRIEL : fondation@jean-jaures.org
SITE INTERNET : www.jean-jaures.org

Claire Bernard
Danièle Jourdain-Menninger

Pourquoi il faut en finir avec le cumul

Claire Bernard et Danièle Jourdain-Menninger identifient méticuleusement dans cet essai les arguments avancés contre la limitation du cumul des mandats pour les contrer, les démonter, les écarter, un à un. Appuyée par de nombreux entretiens avec des politiques et des politologues, la conclusion est sans ambiguïté : il faut en finir avec le cumul.

Si l'opinion publique semble prête, reste à convaincre les parlementaires et au premier chef les députés puisque 87 % d'entre eux détiennent un autre mandat. Cet essai avance des propositions pour surmonter les réticences – comme un référendum d'initiative populaire, qui permettrait de soumettre la proposition de loi limitant le cumul directement aux Français : autant de pistes originales et concrètes pour moderniser la vie politique.

www.jean-jaures.org