



HAL
open science

La démocratie française réformée par la fin du cumul des mandats ? La loi de 2014 comme aboutissement du processus réformateur des incompatibilités électorales en France

Guillaume Marrel

► To cite this version:

Guillaume Marrel. La démocratie française réformée par la fin du cumul des mandats ? La loi de 2014 comme aboutissement du processus réformateur des incompatibilités électorales en France. Congrès AFSP 2017 - ST43 Réformer la démocratie. Le changement institutionnel en contexte, Jul 2017, Montpellier, France. hal-01692296

HAL Id: hal-01692296

<https://univ-avignon.hal.science/hal-01692296>

Submitted on 24 Jan 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La démocratie française réformée par la fin du cumul des mandats ?

La loi de 2014 comme aboutissement du processus réformateur des incompatibilités électorales en France

Guillaume MARREL

Université d'Avignon, LBNC/CHERPA
guillaume.marrel@univ-avignon.fr

Observé massivement dès la Monarchie de Juillet, le cumul des mandats électifs est un phénomène ancien (Marrel, 2003) qui reste spécifique à la vie politique française (Marrel, 2005). Le fait de conserver durablement un mandat politique après en avoir conquis un autre s'est normalisé dans le système politique français dans la seconde moitié du XIXe siècle. Les élus locaux candidats heureux aux élections législatives ou sénatoriales ont alors pris l'habitude de continuer à siéger dans les conseils généraux et/ou municipaux où ils avaient commencé ce qu'il est rapidement convenu de qualifier de « carrière politique ». Les cumuls locaux et locaux-nationaux, voir extra-nationaux, simples ou renforcés – jusqu'à cinq voir six mandats ou fonctions électives simultanées au moment de « l'âge d'or du cumul » dans les années 1970 – se sont développées et banalisées avec l'installation durable de la République, la stabilisation des cycles électoraux, l'essor des partis politiques, le développement des politiques d'aménagement et l'étatisation de la société, la création de nouveaux échelons politico-administratifs et la recentralisation (Marrel, 2004). La pratique généralisée parmi les parlementaires du cumul local-national s'est également nourrie des parachutages – en vertu du « modèle du cursus inversé » – conduisant les élus de la nation, sans enracinement notabiliaire stable, à chercher et à conquérir des mairies ou des cantons, avec l'appui des structures partisans nationalisées. Les figures du député-maire ou du sénateur-président de conseil général ont rapidement incarné une République autant centralisée qu'interventionniste et une démocratie de délégation dominée par les grands notables locaux.

Contesté dès l'installation de la Troisième République, le phénomène échappe pourtant à toute réglementation pendant plus d'un siècle, jusqu'à l'Acte I de la décentralisation et une première limitation adoptée en 1985. Une seconde loi de 2000 réduira un peu plus les possibilités de cumul sans toutefois parvenir à déstabiliser la sacro-sainte figure républicaine du parlementaire-président d'un exécutif local, jusqu'à ce que « le législateur » ne s'y attaque en 2013 sous de multiples incitations et dans un contexte autorisant une inédite réglementation. Comment les parlementaires en sont-ils alors venus à réglementer en 2014 cette institution du cumul dans le système politique français et l'une des dimensions essentielles de leur propre activité de représentation politique en France ? Comment la mise à l'agenda gouvernemental de la réglementation du cumul a-t-elle abouti à l'interdiction des multi-positions politiques les plus recherchées ? Cette loi du 22 janvier 2014 qui entre en application à l'occasion des élections postérieures au 31 mars 2017, nous donne l'occasion d'un examen rétrospectif des conditions du déblocage de la codification de

cette pratique politique monopolistique longtemps dérégulée au nom de la liberté de l'électeur et fonctionnant comme une règle du jeu politique implicite et incorporée, institutionnalisée et normalisée s'imposant à l'ensemble des acteurs de la vie politique française.

1 La loi anti-cumul de 2014 et sa mise en œuvre en 2017

Les élections législatives des 11 et 18 juin 2017 constituent le premier rendez-vous électoral national postérieur à la date d'entrée en application de la loi organique n°2014-125 du 14 février 2014 limitant du cumul des mandats, date arrêtée au 31 mars 2017. A cette occasion les candidats à la députation ont dû anticiper les conditions d'application de cette nouvelle règle du jeu électoral.

1.1 Les nouvelles incompatibilités

La loi modifie l'article L.O. 141-1 du code électoral en précisant que le mandat de député ou de sénateur est désormais incompatible avec notamment :

- les fonctions de maire, de maire d'arrondissement, de maire délégué et d'adjoint au maire ;
- les fonctions de président et de vice-président d'un EPCI ;
- les fonctions de président et de vice-président de conseil départemental ;
- les fonctions de président et de vice-président de conseil régional ;
- les fonctions de président et de vice-président d'un syndicat mixte ;
- les fonctions de président, vice-président et de membre du conseil exécutif des assemblées extra-métropolitaines¹.

Il est en outre précisé que les parlementaires qui conservent des mandats municipaux, départementaux ou régionaux, ou siègent dans un EPCI ne pourront plus recevoir de délégation. Plus inattendu, la loi cible également les fonctions de responsabilité dans les sociétés d'économie mixte, les établissements publics locaux, centres de gestion, conseils de surveillance, sociétés publiques locales d'aménagement et organismes d'habitations à loyer modéré². La loi n° 2014-126 du 14 février 2014 applique aux députés

1 Il s'agit des fonctions de président, de membre du conseil exécutif de Corse et de président de l'assemblée de Corse 3 ; des fonctions de président et de vice-président de l'assemblée de Guyane ou de l'assemblée de Martinique ; de président et de membre du conseil exécutif de Martinique ; des fonctions de président, de vice-président et de membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; de président et de vice-président du congrès de la Nouvelle-Calédonie ; de président et de vice-président d'une assemblée de province de la Nouvelle-Calédonie ; des fonctions de président, de vice-président et de membre du gouvernement de la Polynésie française ; de président et de vice-président de l'assemblée de la Polynésie française ; des fonctions de président et de vice-président de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna ; des fonctions de président et de vice-président du conseil territorial de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon ; de membre du conseil exécutif de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon.

2 Elle stipule en effet aux articles L.O. 146 et L.O. 147-1 du code électoral, que sont également frappés d'incompatibilité les députés et les sénateurs qui exercent notamment : les fonctions de président de conseil d'administration, de président et de membre de directoire, de président de conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de directeur général et de directeur général adjoint dans les sociétés d'économie

européens le même régime d'incompatibilités que celui adopté pour les parlementaires nationaux.

Ces incompatibilités réduisent incontestablement en 2014 les possibilités de cumuls jusqu'ici régulés par deux lois de 1985 et 2000. A la fin de l'année 1985, l'Assemblée nationale avait en effet définitivement adopté deux lois, l'une organique, l'autre ordinaire, limitatives, fondées sur la notion de seuil et venant s'ajouter aux incompatibilités répertoriées dans le Code électoral (Sadran, 1989). Pour la première fois de l'histoire de la République, elles interdisaient alors aux élus de détenir plus de deux mandats électifs importants. En vertu de la loi organique n°85-1405 du 30 décembre 1985, les parlementaires ne pouvaient plus associer à leur mandat national qu'un seul mandat local parmi la liste suivante : adjoint au maire d'une commune de 100 000 habitants ou plus, autre que Paris ; maire d'une commune de 20 000 habitants ou plus, autre que Paris ; conseiller de Paris ; conseiller général ; conseiller régional ; député européen. La loi ordinaire n°85-1406 interdisait à tous les élus de cumuler plus de deux mandats ou fonctions électives parmi la même liste³.

Les deux lois votées le 8 mars 2000 sont venues compléter dans plusieurs directions ce modeste dispositif de limitation du cumul des mandats, complétée par une disposition concernant l'Assemblée de Corse en 1995⁴. La loi organique n°2000-471, qualifiée de « Petite loi », interdisait le cumul des mandats de parlementaire et de député européen. Les possibilités de cumuler un mandat parlementaire avec un mandat ou une fonction exécutive locale était également réduites, le texte intégrant en effet le mandat de conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants à la liste établie en 1985. Pour sa part, la loi ordinaire n°2000-472 limitait le cumul des élus locaux à deux mandats électifs et interdisait le cumul des fonctions exécutives locales de maire et de président de conseil général ou régional. Les parlementaires européens pouvaient continuer à exercer un mandat local, mais sans fonction exécutive. La loi n°2003-327 du 11 avril 2003 est ensuite revenu sur cette distorsion, en alignant le régime d'incompatibilités des élus européens sur ceux des parlementaires nationaux, le cumul entre mandats de représentant au Parlement européen et fonction exécutive locale n'étant plus prohibé.

mixte (SEM) ; les fonctions de président et de vice-président du conseil d'administration d'un établissement public local ; les fonctions de président et de vice-président du conseil d'administration du CNFPT ou d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale (CDG) ; les fonctions de président et de vice-président du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une SEM locale ; les fonctions de président et de vice-président du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société publique locale (SPL) ou d'une société publique locale d'aménagement (SPLA) ; les fonctions de président et de vice-président d'un organisme d'habitations à loyer modéré (organismes HLM type OPAC, OPHLM...).

3 Elles abrogeaient également les lois votées en 1982 interdisant le cumul entre les fonctions des bureaux des assemblées départementales et régionales de Corse et d'outre-mer. Cette disposition ne s'appliquait désormais plus que pour les fonctions électives de président du conseil général et président du conseil régional, mais sur l'ensemble du territoire national.

4 L'article 10 de la loi organique n°95-62 du 19 janvier 1995 avait ajouté les conseillers à l'Assemblée de Corse, assimilés au mandat de conseiller régional (loi n°91-428 du 13 mai 1991, article 46-1 du code électoral).

1.2 Incompatibilités sans droit d'option : la règle du dernier mandat acquis

Les parlementaires concernés au lendemain de leur élection législative les 11 ou 18 juin 2017 ou du renouvellement sénatorial partiel du 24 septembre 2017 sont invités à faire cesser cette incompatibilité dans un délai de 30 jours en démissionnant du mandat ou de la fonction qu'ils détenaient antérieurement à l'élection et qui les a mis en situation d'incompatibilité⁵. A défaut, le mandat le plus ancien prend fin de plein droit. Le délai de 30 jours n'est pas un délai d'option : ceux qui se présentent aux élections législatives sont, en cas de victoire, présumés avoir fait le choix d'exercer le dernier mandat brigué et seront donc contraints d'abandonner celui (ou ceux) qui est (sont) incompatible(s). L'un des objectifs de la loi organique du 14 février 2014 est de mettre un terme à la pratique dite de la « locomotive » qui consiste pour une personnalité à se présenter pour faire bénéficier ses coéquipiers de sa notoriété alors même qu'elle n'a pas l'intention d'exercer le mandat brigué. Dans une note diffusée le 27 avril 2017, l'AMF insiste et précise :

« En 2017, pour ceux qui se présenteront ou se représenteront aux élections législatives ou sénatoriales, et en cas de victoire : le mandat parlementaire primera ; les mandats ou fonctions d'exécutif local antérieurs tomberont automatiquement sans aucune possibilité de faire un choix ; l'exercice d'un mandat (ou d'une fonction) local simple, c'est-à-dire non exécutif, restera possible. Le délai de 30 jours dit « de grâce » est accordé « afin de leur permettre de démissionner volontairement de leurs mandats ou fonctions d'exécutif local⁶ » (Mwendo, 2017)⁷.

1.3 Trois ans de réflexions ? Le délai d'application repoussé à 2017

C'est le Conseil d'État qui a recommandé, le 21 février 2013, que le projet de lois propose que les règles de non-cumul prennent effet à échéance des mandats parlementaires en cours, soit en juin 2017 pour les députés et septembre 2017 pour les sénateurs, alors que la date d'entrée en application du projet de loi faisait débat au sein du parti Socialiste et au gouvernement. Les militants les plus convaincus, comme Harlem Désir, souhaitaient en effet que la loi s'applique dès l'élection municipale de 2014, alors que d'autres, comme le président de l'Assemblée nationale Claude Bartolone, redoutait à l'issue

5 Pour tenir compte de la situation particulière des sénateurs qui, à chaque élection, sont renouvelés par moitié, le Conseil constitutionnel a précisé que les nouvelles incompatibilités s'appliqueront à l'ensemble des sénateurs, c'est-à-dire aux 170 dont le siège est renouvelable mais également aux 178 parlementaires dont le siège n'est pas renouvelable en 2017, à la date d'ouverture de la session ordinaire du Sénat, soit le lundi 2 octobre 2017 (Conseil constitutionnel, 13 février 2014, n° 2014-689 DC). En effet, le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre (article 28 de la Constitution, 1^{er} alinéa). En 2017, la session ordinaire se tiendra donc le lundi 2 octobre 2017.

6 Durant le délai qui sépare l'élection de la démission volontaire, le député ne perçoit plus que ses indemnités parlementaires.

7 En cas d'élections acquises le même jour, le parlementaire dispose de 30 jours pour faire cesser l'incompatibilité en démissionnant du mandat acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants. Ici encore, ce délai de 30 jours court à compter de la date de la proclamation des résultats de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, à compter de la date à laquelle le jugement confirmant l'élection est devenu définitif. A défaut, le mandat qui prend fin de plein droit est celui acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants.

des municipales, une vague de démissions parlementaires qui « équivaldrait à une mini-dissolution » (Roger, 2013). La date initialement fixée au 31 décembre 2016 dans l'avant projet de loi avait pour objectif d'éviter les élections partielles, puisqu'il ne peut être procédé au pourvoi d'un siège vacant dans l'année précédant l'expiration d'une assemblée. La haute juridiction a estimé qu'il convenait de s'en tenir à la règle du mandat échu, qui présente au moins trois avantages :

- la cohérence avec les législations antérieures : au nom du principe de non-rétroactivité et de non-remise en cause du mandat acquis, les précédentes lois limitant le cumul des mandats prévoyaient que les élus en situation d'incompatibilité à la date de publication de la loi pouvaient continuer d'exercer les mandats qu'ils détenaient jusqu'au terme de celui prenant fin le premier.
- le contournement du débat sur le remplacement automatique des parlementaires démissionnaires par leur suppléant, solution qui n'offrait pas toutes les garanties, les suppléants pouvant eux-mêmes se trouver en situation du cumul.
- le déminage des réticences politiques des parlementaires cumulants invités à voter leur propre « sacrifice » : il s'agit de permettre au gouvernement d'honorer le 48ème engagement présidentiel de 2012 avant la fin du mandat et avant le premier tour des municipales de mars 2014, en retardant au maximum l'application d'une des mesures les moins populaires parmi les élus locaux majoritaires dans les deux chambres, et en permettant à chacun de préparer son choix et sa succession. Le député candidat aux municipales de 2014 allait devoir s'engager à ne pas se représenter en 2017, sous peine d'abandonner la mairie à mi-mandat, et donc anticiper l'identification d'un successeur fidèle dans sa circonscription. Stratégie plus risquée, le parlementaire-maire renonçant à briguer les suffrages municipaux en 2014, allait devoir pousser un proche à la mairie, tout en espérant être investi et réélu à l'Assemblée ou au Sénat en 2017.

Les délais recommandés par le Conseil d'Etat et finalement retenus dans la version définitive de la loi permettent également quelques espoirs plus ou moins sincères d'un retour en arrière. Aux journées parlementaires des Républicains à Reims, le 24 septembre 2015, Nicolas Sarkozy se fait longtemps applaudir en proposant de revenir sur cette loi « votée par la gauche » (Lemarié and Roger, 2016b). Observant que les parlementaires républicains sont plus concernés par le cumul que la moyenne, le futur candidat aux Primaires de la Droite et du Centre précise, le 29 juin 2016, vouloir organiser un référendum le jour du second tour des législatives de 2017 pour faire approuver la suppression de la loi sur le non-cumul des mandats en même temps que de la baisse de 30 % du nombre de parlementaires à l'horizon 2022 (Lemarié and Roger, 2016a). Le 10 août 2016, il fait discrètement déposer par ses fidèles lieutenants une proposition de loi organique – politiquement désespérée – annulant le non-cumul des mandats. Le quotidien *Libération* titre « gesticulation estivale » et « opération clientéliste » (Bretton, 2016). Le leader des LR est déjà distancé par Alain Juppé, alors que sa déclaration de candidature est annoncée pour la fin du mois. Il faut séduire les élus locaux au parlement. De fait le cumul est désormais très impopulaire et la proposition est édulcorée. Il s'agit de « préparer la conciliation des mandats électifs locaux et nationaux », en retardant encore l'application de la loi aux municipales de 2020 et aux départementales et régionales de 2021. La journaliste décrypte :

« Il sera toujours temps, si la droite revient au pouvoir en 2017 de rédiger un projet de loi plus solide, détricotant l'avancée démocratique mise en place par la gauche. Ou de laisser tomber l'idée si les Français continuent de plébisciter le non-cumul. Entre temps, Nicolas Sarkozy, qui se présente en candidat du peuple, aura tout fait pour préserver le « système » » (Bretton, 2016).

L'initiative chimérique isole les sarkozystes, mais le doute s'installe à la faveur de la rivalité avec les juppéistes : dès le mois de mars 2016, Alain Juppé avait plaidé pour « une formule réaliste et pas systématique ».

« Je pense que jusqu'à un certain chiffre de population dans la commune, si on veut avoir des élus nationaux qui ne soient pas complètement hors sol, on peut continuer à avoir un mandat national et un exécutif local, pas dans une grande région, pas dans une grande métropole, pas dans une très grande ville, mais avec une commune moyenne ou une petite commune, ça ne paraît pas contraire à l'intérêt public », avait-il expliqué (JDD, 2016).

Tout se passe à droite comme s'il fallait entretenir longtemps l'espoir d'un retour en arrière, le flou sur une mesure aux conséquences désormais inévitables. Le 10 janvier 2017, le président du conseil départemental de Charente-Maritime, Dominique Bussereau soupire alors qu'il est lui-même l'un des rares députés LR à avoir déjà renoncé à se représenter aux législatives pour garder son mandat local : « certains ont cru aux histoires de Sarkozy, qui voulait revenir sur la fin du cumul », (Hausalter, 2017). Si Christian Jacob le patron des députés LR poursuit sa croisade contre cette loi, c'est qu'il s'agit au moment des investitures, de laisser un maximum de temps aux barons locaux d'identifier les plus fidèles de leurs alliés pour reprendre l'un ou l'autre des mandats bientôt incompatibles. Mais plus rien ne semble désormais pouvoir être fait pour revenir sur ce qui est régulièrement présenté comme une « avancée » ou un « acquis démocratique » et dont les médias observent avec gourmandise la progressive application (Damgé and Motet, 2017).

Comment interpréter ce qui apparaît en 2014 comme un sacrifice des intérêts corporatistes des députés historiquement liés au cumul, au regard des débats parlementaires plus « stériles » qui y ont été consacrés depuis 1876 (Marrel, 2003), à l'occasion des débats de 1985 (Masclat, 1986) et surtout de 2000 (Lefebvre, 2005) ? Qu'est-ce qui a changé dans la rhétorique parlementaire pro et anti-cumul et dans l'environnement politique pour autoriser cette inédite programmation de l'extinction du député-maire ?

2 Résistances corporatistes et discipline majoritaire : le vote des deux lois par les parlementaires le 22 janvier 2014

A l'issue du débat parlementaire engagé sur le cumul des mandats entre 1998 et 2000, observateurs et réformateurs étaient raisonnablement pessimistes sur les chances de faire rapidement advenir le « mandat unique »⁸. Force est de constater que, sans aller

8 Cette expression issue du marketing militant désigne confusément à la fois les projets de limitation plus ou moins stricte des cumuls simultanés de mandats politiques nationaux, européens et locaux, de fonctions exécutives locales mais aussi gouvernementales et ministérielles, intercommunales ou plus largement dérivées, réglementairement ou non, de celles qui précèdent. L'expression née dans les mouvements

jusqu'à ce principe de stricte limitation, le vote du 22 janvier 2014 de cette nouvelle incompatibilité peut avoir surpris les sociologues des élites politiques habitués à vérifier la permanence des lois d'airain de l'oligarchie (Michels, 1914). Tout semble indiquer qu'à l'Assemblée nationale ce jour-là, l'agenda politique gouvernemental l'emporte, une fois n'est pas coutume, sur le consensus notabiliaire.

2.1 Dérogation sénatoriale et sacrifice des députés « cumulards »

Les deux projets de loi sont adoptés en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 22 janvier 2014. Ils sont été déposés moins de 10 mois avant, le 3 avril 2013, dans le cadre d'une procédure accélérée⁹, qui va permettre à la majorité présidentielle d'honorer le 48ème engagement du Président Hollande moins de deux ans après son élection. Les deux textes ne font donc l'objet que d'une seule lecture dans chacune des deux chambres, du 3 avril au 9 juillet à l'Assemblée et du 24 juillet au 19 septembre au Sénat. Cette lecture ayant conduit à un désaccord, une commission mixte paritaire est convoquée et rend son rapport le 9 octobre. La nouvelle lecture est conduite entre le 6 et le 20 novembre à la chambre basse et du 8 au 15 janvier 2014 à la chambre haute. La lecture et le vote définitifs ont lieu au Palais Bourbon les 21 et 22 janvier. Le Conseil constitutionnel est saisi le 23 et rend sa décision le 13 février. Les textes sont publiés au JO le 16 février 2014.

Les projets gouvernementaux du 3 avril 2013 visent l'interdiction du cumul de tous les mandats parlementaires nationaux (projet de loi organique) et européens avec toute fonction exécutive locale de président ou de vice-président de conseil, y compris les assemblées extra-métropolitaines et les EPCI. Ils maintiennent le droit d'option dans l'application de ces nouvelles incompatibilités et prévoient une mise en œuvre prévue à partir du 31 mars 2017. Le Premier ministre justifie cette initiative comme une conséquence logique de la revalorisation du rôle du parlement depuis la loi de 2008 :

« En souhaitant libérer les parlementaires de responsabilités importantes au sein des exécutifs de collectivités territoriales ou des intercommunalités, le Gouvernement prend ainsi acte de la profonde évolution du travail parlementaire depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. En effet, la dernière révision constitutionnelle a rénové l'exercice de la

réformateurs de la démocratie participative associe dans le même mouvement l'idée qui se répand d'une possibilité de réduire le « cumul dans le temps. En un mot, le « mandat unique » confond plus ou moins sciemment l'espace et le temps, le renouveau de la réflexion sur les incompatibilités des mandats et fonctions politiques, administratives et privées et celle plus souterraine et radicale sur la rééligibilité des élus locaux ou nationaux. Il est de ce point de vue intéressant d'observer comment le militantisme pour la limitation à trois mandats successifs prend le relais de celui consacré au cumul dès le lendemain du vote des lois de 2014 (Baudry, 2017).

⁹ Prévues par l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, la procédure accélérée vise à raccourcir le temps d'adoption d'un projet ou d'une proposition de loi. Lorsqu'elle est mise en œuvre, le délai minimal de six semaines entre le dépôt du projet ou de la proposition et son examen en séance publique par l'assemblée saisie en premier lieu (ou de quatre semaines entre sa transmission et son examen par l'assemblée qui n'a pas été saisie la première) ne s'applique pas. Ne s'applique pas non plus le délai minimal de sept jours entre la publication du texte adopté par la commission saisie au fond et sa discussion en séance publique. De plus, la commission mixte paritaire peut être réunie si les deux assemblées n'ont pas adopté le même texte après une seule lecture, au lieu de deux dans la procédure normale. Le Gouvernement peut engager la procédure accélérée à tout moment entre le dépôt du texte et la veille de la Conférence des présidents qui précède son examen en première lecture en séance publique. Les deux assemblées peuvent s'y opposer conjointement par décision de leur Conférence des présidents.

fonction législative et renforcé les pouvoirs des deux assemblées. Ainsi, le rôle fondamental que cette loi constitutionnelle a conféré aux commissions dans la procédure législative, la place laissée à l'initiative parlementaire, l'importance accrue du contrôle de l'action du Gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques sont autant de mutations dans la pratique parlementaire qui nécessitent que les conditions d'exercice des mandats de député et de sénateur s'adaptent en conséquence (Ayrault and Valls, 2013). »

En référence au Rapport Jospin de 2012, il s'agit de doter les parlementaires d'un encadrement juridique leur permettant « un exercice des responsabilités exemplaire » (Jospin, 2012).

En première lecture, l'Assemblée nationale valide le 9 juillet 2013 l'extension aux députés européens des incompatibilités réservées aux députés et sénateurs. Elle élargit en outre ces incompatibilités aux fonctions « dérivées » des présidences et vice-présidences des syndicats et sociétés d'économie mixtes et à l'avenir de « toutes autres collectivités territoriales créées par la loi ». Elle supprime également le droit d'option, en imposant aux cumulants de renoncer aux mandats détenus antérieurement à l'élection constituant la situation du cumul. À l'initiative de la député socialiste de Meurthe-et-Moselle Chaynesse Khirouni, la commission des Lois, contre l'avis du rapporteur, prévoit en outre que les députés et sénateurs ne pourraient exercer plus de trois mandats successifs.

Lors de sa première lecture le 19 septembre 2013, le Sénat modifie marginalement les incompatibilités réservées aux députés européens. Mais les sénateurs changent plus significativement le texte de loi organique en maintenant pour les seuls députés les incompatibilités votées à l'Assemblée et en proposant donc pour eux-mêmes, une exception. Invoquant le lien essentiel entre le Sénat et les collectivités locales et reprenant la logique des seuils utilisées lors des premières codifications en 1985 et 2000, les sénateurs proposent alors que leur mandat ne puissent être cumulé avec plus d'une des fonctions exécutives interdites aux membres de la chambre basse. Pour « compenser » ou crédibiliser cette dérogation, ils envisagent également l'interdiction du cumul des indemnités. Les sénateurs ajoutent par ailleurs trois articles relatifs aux inéligibilités aux élections municipales et aux incompatibilités des membres de cabinet ministériel et des collaborateurs du président de la République. Le Sénat supprime enfin l'article additionnel limitant la rééligibilité parlementaire.

La procédure accélérée prévoit qu'en cas de désaccord, une commission mixte paritaire tente de trouver un compromis. Le 9 octobre cette instance constate que les deux versions votées dans les deux assemblées sont incompatibles et conclue à l'échec de la conciliation. Les deux textes sont renvoyés pour une nouvelle lecture. Le 20 novembre 2013, l'Assemblée restaure les dispositions adoptées en son sein le 9 juillet et supprime les trois articles additionnels introduits pas le Sénat. Le 15 janvier 2014, le Sénat restaure à son tour la dérogation qu'il entend réserver à ses propres membre et les trois articles additionnels. Comme le prévoit les textes, le gouvernement demande alors à l'Assemblée de statuer définitivement. Le 22 janvier, les députés adoptent sans modification des conclusions de leur nouvelle lecture.

Cumuls dans les chambres au moment du vote de la loi du 22 janvier 2014

Cumul / Mandats parlementaires	AN			S		
Maire	223	260	353	121	150	187
Maire d'arrondissement	7			2		
Maire-adjoint	30			27		
Conseiller municipal	93			37		
Président de conseil général	10	41	109	34	50	97
Vice-président de conseil général	31			16		
Conseiller général (ou de Paris)	68			47		
Président de conseil régional	4	19	56	17	21	30
Vice-président de conseil régional	15			4		
Conseiller régional	37			9		
Président, vice-président ou membre d'EPCI	37			21		
Parlementaire cumulant	467 (80,9%)			268 (77%)		
Simple parlementaire	110			80		
Parlementaire membre d'exécutif local concerné par la loi	357 (61,8%)			242 (69,5%)		

Le projet de loi organique concernant les députés et sénateurs est adopté par 313 voix pour, 225 contre et 39 abstentions, soit 54 %, 39 % et 6 % des 577 députés tous présents en séances. Le croisement entre les votes individuels et les positions de cumulants n'a pas été réalisé. Mais, d'après les recensements effectués dans la presse à l'époque (Roger, 2014), l'Assemblée nationale ne compte alors que 110 députés sans aucun mandat local. Ce sont donc quelque 357 députés-maires, adjoints, présidents ou vice-présidents de département, de région ou d'EPCI (61%) qui participent ce 22 janvier 2014 à l'adoption de cette mesure d'exclusion des exécutifs locaux des bancs de l'Assemblée nationale. Ils imposent cette incompatibilité à leurs homologues du Luxembourg, les 348 sénateurs majoritairement hostiles, parmi lesquels on recense 268 élus locaux dont 242 membres d'exécutifs concernés par la loi (70%), plus en phase avec leurs intérêts propres et ayant vainement tenté de ménager une dérogation pour eux-mêmes. Le scrutin du 22 janvier 2014 à la chambre ne s'inscrit pas dans une histoire des constantes oligarchiques. Il faut rechercher les conditions de possibilité politico-médiatiques de cette rupture de la vie politique française.

2.2 Débattre publiquement des ressorts du métier et de la carrière politiques : 138 ans de débats sur le cumul des mandats

« Les professionnels de la politique sont statutairement contraints de ne représenter que les intérêts des citoyens et donc de dénier leurs propres intérêts, y compris (et peut-être surtout) lorsqu'ils sont très directement mis en jeu » (Lefebvre, 2005, p. 43). Les occasions de discuter ouvertement en séances publiques de leur pratiques, de leurs rôles et de leur propre statut ne sont pas si fréquentes. Peu légitime dans le cadre démocratique, le

métier des « professionnels de la politique » reste indéterminé et peu codifié (Lehingue, 1999), invisibles (Godmer and Marrel, 2015). Les débats parlementaires sur le cumul des mandats constituent néanmoins quelques-uns des grands rendez-vous réguliers depuis la fin des années 1970 à l'occasion desquels les représentants sont contraints de débattre publiquement de leurs pratiques, et ainsi de les révéler, d'en rendre compte, de les justifier et partant d'explicitier des règles d'un jeu politique « par définition » implicite (Bailey, 1971). Touchant à des conditions de production, d'appropriation et d'accumulation du leadership largement partagées sur l'échiquier politique, ces rares discussions publiques sont en principe consensuelles parce que fondées, à découvert, sur des mécanismes argumentatifs de mobilisation d'une solidarité de corps. Mais en 2014, elles opposent réformateurs et conservateurs, donnent lieu à d'importants échanges révélateurs des tensions entre promesses présidentielles populaires, logiques partisans et intérêts notabliaires, et aboutissent in fine au triomphe d'une discipline de vote partisane sur les réflexes corporatistes.

Si le cumul des mandats se développe en France dès la Monarchie de Juillet et surtout sous le Second Empire, le phénomène est dénoncé dès 1871 et régulièrement jusque dans l'entre-deux-guerres, par les prétendants au jeu parlementaire et les nouveaux élus issus successivement des franges républicaines, puis radicales, puis socialistes et enfin communistes sous la Troisième République. On recense entre 1871 et 1936 pas moins de 31 propositions de limitation ou d'interdiction du cumul, principalement concentrées dans les premières décennies du régime (Marrel, 2003, p. 303). Ensuite, on s'habitue et il est de plus en plus difficile de trouver des détracteurs pour s'indigner à la Chambre des effets du cumul des mandats sur le travail parlementaire, le renouvellement des élus et la recentralisation politico-administrative. La pratique se banalise dans tous les partis qui incorporent les règles du jeu électoral et on peut considérer que « la classe politique » organise tranquillement l'obstruction républicaine puis occultation corporatiste des propositions anti-cumul. Aucune des propositions ciblant le cumul vertical n'aboutit.

Les argumentaires d'attaque et de défense sont vite rodés : les nécessités d'une codification des incompatibilités du mandat représentatif contre la suprême souveraineté de la liberté de l'électeur ; l'indépendance du législateur et la lutte contre les conflits d'intérêts versus l'enracinement parlementaire et l'expression fidèle de la volonté populaire ; l'intérêt général contre le localisme ; la dénonciation de l'absentéisme et la rénovation parlementaire contre la promotion des « arrondissementiers » et la connaissance pratique du terrain ; la concentration des pouvoirs locaux notabiliaires contre la régulation du jacobinisme préfectoral ; le renouvellement de la représentation démocratique contre les nécessités de la tactique électorale et partisane etc..

Après 109 ans de débats parlementaires stériles sur le cumul des mandats, les lois de 1985 amorcent une réglementation minimaliste d'un phénomène devenu contre-productif par ses excès, dans le cadre de la Ve République, après l'instauration du suffrage universel pour la nomination des conseillers régionaux et des députés européens et dans le contexte d'un projet inédit de décentralisation, censé annuler la « nécessité » d'un cumul défendu comme le principal facteur d'équilibre du jacobinisme (Marrel, 2011). « Remède homéopathe » (Masclat, 1986) ou « lifting nécessaire » (Sadran, 1989), cette « mesurette » consentie aux mouvements réformateurs de la démocratie locale et à l'opinion publique n'implique qu'une réduction du nombre des mandats cumulables qui ne

bouleverse pas sa fonctionnalité électorale ou politico-administrative : les notables parlementaires-présidents d'assemblées locales vont pouvoir se délester des mandats improductifs et se concentrer sur l'essentiel. L'ouverture du jeu politique est minimaliste elle aussi (Mabileau, 1991).

Les lois de 2000 ne font que limiter la liste des mandats cumulables sans toucher aux fonctions exécutives locales. Les débats auxquels elles donnent lieu peuvent servir de base de comparaison à ceux de 2013. Dans les années 1990, le cumul des mandats revient à l'ordre du jour parlementaire à la faveur d'une série de débats liés à de nouveaux enjeux, comme le statut de l'élu local, la corruption, l'accès des femmes et des jeunes au métier politique ou encore la démocratie locale. La question est continuellement associée à la thématique récurrente de la modernisation de la vie publique, parfois déclinée sous le thème de « moralisation de la vie politique ». Le cumul est placé au cœur des projets de révision constitutionnelle. Dans ce contexte, les projets gouvernementaux donnent lieu à quatre laborieuses lectures entre avril 1998 et mars 2000. A trois reprises, le Sénat bloque le débat sur le projet de loi organique, mais ne peut empêcher l'adoption définitive de deux textes de loi, le 8 mars 2000. Les dispositions restrictives adoptées n'atteignent pas les positions de cumul les plus fréquentes et renforcent les effets discriminants des lois de 1985.

Lancés dans le cadre d'une procédure normale, les débats durent 23 mois et donnent lieu à quatre longues lectures à l'Assemblée et trois au Sénat pour un total de 13 séances publiques. Le volume des échanges extrait du compte-rendu intégral des débats en séance publique à l'Assemblée nationale et au Sénat représentent 976 pages de texte, 471 348 mots et 2 866 475 caractères, consacrés principalement à attaquer et défendre les cumuls verticaux avec les exécutifs locaux. Ils trahissent au passage la hiérarchie des fonctionnalités reconnues au cumul, les ficelles du métier politique et la recherche encore efficace d'une complicité de corps au-dessus des partis et des groupes parlementaires.

Loi 2000-294 et Loi 2000-295	AN	Sénat
Procédure normale	4 lectures	3 lectures
Durée	23 mois	
Nombre de séances publiques	9	4
Volumes des échanges (nbr de caractères des CR in extenso)	2 866 475 = 471 348 mots = 976 pages	

Dans les échanges, le cumul des mandats est présenté par ses détracteurs comme le principal facteur explicatif des dysfonctionnements du système politique. Du point de vue institutionnel, il organiserait la confusion des intérêts locaux et nationaux et nuirait à la transparence des responsabilités, affaiblirait le Parlement en contribuant à l'absentéisme parlementaire et au renforcement de la technocratie. Sa limitation contribuerait non seulement au renouvellement de la classe politique (rajeunissement et féminisation) et à une meilleure respiration de la démocratie, mais aussi et peut-être surtout à la réhabilitation de la politique dans un climat de crise de la représentation. Le tribunal d'une opinion hostile au cumul est systématiquement invoqué : la défense du cumul par les élus qui le pratiquent

n'aurait d'autre effet que d'accroître leur discrédit et la défiance des électeurs. Ces derniers souhaiterait des élus plus proches d'eux et d'avantage disponibles (Lefebvre, 2005).

Ce même registre de la proximité est également mobilisé mais différemment dans les stratégies argumentatives des opposants au durcissement des incompatibilités parlementaires. Classiquement, le cumul est présenté comme une dimension quasi intangible de la culture et de la tradition politiques françaises, qui s'enracinerait dans la tradition de la centralisation étatique et de la faiblesse structurelle des partis politiques. Mais l'important est que l'exercice simultané de mandats locaux et nationaux permet de préserver le lien essentiel des élus avec le terrain et les citoyens. Interdire le cumul, ce serait selon ses défenseurs couper le lien local-national, déconnecter le parlement des réalités du terrain, amputer le législateur de la compréhension charnelle de la « véritable » dimension des problèmes d'une circonscription, des « vraies » difficultés quotidiennes des électeurs et des besoins tangibles des concitoyens ; ce serait encore aggraver « la fracture entre le pays réel et le pays légal ». « Les élus de l'opposition tentent d'imposer la croyance qu'à travers les députés-maires, leurs actes et leurs paroles, hors de tout travail politique de traduction, c'est le pays qui s'exprime fidèlement » (Lefebvre, 2005). Ils réactivent le « mythe de la base » dans la définition de la représentation politique (Suaud, 1984). Après avoir rejeté le principe d'une loi de circonstance dictée par la démagogie, les opposant appellent également l'opinion réelle en arbitrage, dénonçant une « ambiance médiatique » orchestrée par les réformateurs et le monopole illégitime des sondages dans la médiation de l'opinion. En invoquant l'inviolabilité de la souveraineté de l'électeur, et une légitimité électorale supérieure à celle de l'opinion (Lefebvre, 2004), il s'agit de défendre le monopole représentatif des élus du peuple face à la fois à la tyrannie des appareils partisans, aux risques technocratiques et aux menaces du lobbying parlementaire.

Lors des débats parlementaires de 2000, le registre de la proximité et l'importance du terrain font consensus. La légitimité politique est explicitement liée à l'exercice de responsabilités locales, dans un parlement peuplés d'élus locaux à 90 % à l'Assemblée nationale et 80 % au Sénat. Partagée à gauche et à droite parmi les élites en place, « l'idéologie du terrain » tend à occulter les intérêts propres des professionnels de la politique et leur permet de « transformer des intérêts corporatistes déniés en intérêt général requis » (Lehingue, 1999). Ce consensus se dégage sur les ressources électorales et symboliques de la proximité dans la légitimation du métier politique. Il n'est plus alors question, comme le proposait le projet de loi gouvernemental d'interdire le cumul des mandats parlementaires avec les fonctions exécutives locales mais d'aboutir à une nouvelle limitation mesurée des cumuls impopulaires qui ne coupe pas les élus nationaux des citoyens. L'ancrage électoral local doit être préservé.

« Si cette idéologie du terrain est largement partagée, c'est qu'elle engage la croyance que la proximité met en jeu des ressources essentielles pour la réélection et la recherche de l'inamovibilité électorale. Les orateurs de droite jouent de cette croyance. Plusieurs d'entre eux invitent les députés de gauche à ne pas se priver des ressources de la proximité qui met en jeu leur réélection, appelant leurs « collègues » à ne pas mettre en cause les règles du jeu politique qui profitent à chacun des joueurs » (Lefebvre, 2005).

Ces débats polémiques dévoilent ainsi l'accord routinier et proprement corporatiste sur les règles du jeu politique. Le travail de proximité se montre alors avant tout comme une

activité de démarchage électoral, le cumul consistant toujours en un instrument de réduction de l'incertitude électorale (Marrel, 2011). Dans ces jeux d'assemblée révélateurs (Nay, 2003), les parlementaires de droite appellent leurs collègues à une solidarité corporative autour des règles du champ. Elle les invite au respect « d'une complicité objective qui, par-delà les luttes qui les opposent, fait tenir le champ et régit la concurrence qui s'y développe » (Lefebvre, 2005). Les projets de loi du gouvernement Jospin se heurtent ainsi aux intérêts partagés d'un monde de professionnels de la politique qui entretiennent l'opposition entre le local et le national et le péril de la distance géographique ou technocratique, pour mieux valoriser le terrain et la proximité ascendante et ainsi préserver les ressources de légitimation politiques et symboliques du local, dans le contexte d'une crise de la représentation qui les affectent essentiellement dans l'espace politico-médiatique national. Maintenir un droit au cumul, au-delà des clivages partisans, ce n'est pas seulement protéger la concentration des pouvoirs et entretenir sa rentabilité électorale, c'est surtout préserver un lien au terrain construit comme essentiel à la reconstruction de la légitimité du jeu politique dans son ensemble.

En 2013, si l'argumentation est la même, les conclusions diffèrent. La solidarité des cumulants autour du rapport au terrain ne protège plus le système historique du cumul des mandats. Discutés en procédure accélérée, les projets de limitation des cumuls donnent lieu à des disputes plus concentrées mais presque aussi longues que celles de 2000, lors de dix séances publiques à l'Assemblée et trois au Sénat. Le volume des échanges représentent 766 pages de texte, 357 365 mots et 2 194 015 caractères (-25%). Plus de 60 % de ces débats ont lieu au Palais Bourbon entre la première lecture et la lecture définitive. L'hostilité massive au Luxembourg conduit les sénateurs à concentrer 40 % des échanges en seulement trois séances publiques. A l'Assemblée, le projet de loi organique n°885 relatif aux députés et sénateurs donne lieu à 341 amendements et 53 pour le projet de loi simple n° 886 relatif aux députés européens.

Loi 2014-125 et Loi 2014-126	AN		Sénat	
Procédure accélérée	3 lectures		2 lectures	
Durée	10 mois			
Nbr de séances publiques	10		3	
Volumes des échanges (nbr de caractères des CR in extenso)	2 194 015 = 357 365 mots = 766 pages			
	1ère lecture : 898 353 Nouvelle lecture : 301 767 Lecture définitive : 107 789 TOTAL : 1 307 909 (61 %)		1ère lecture : 699 704 Nouvelle lecture : 185 986 TOTAL : 885 690 (39 %)	
Rapporteurs	Christophe Borgel		Simon Sutour	
Textes	n°885 (AN&S)	n°886 (PE)	n°885 (AN&S)	n°886 (PE)
Vote en 1ère lecture	Adopté 300/228	Adopté 305/228	Modifié 208/107	Modifié 214/82
Vote en nouvelle lecture	Adopté 302/225	Adopté 303/224	Modifié 177/117	
Vote en lecture définitive	Adopté 313/225	Adopté 300/198		
Nombre d'amendements	341	53		

La pondération des argumentaires diffère entre les deux chambres. Le Sénat rejoue et amplifie explicitement la séquence qui aboutit en 2000 dans l'espoir d'obtenir un régime d'incompatibilité moins sévère, avec la contrainte de devoir élever l'argumentation sur l'utilité du cumul des sénateurs au niveau de l'intérêt supérieur de la nation. Ils renoncent cependant pour leurs collègues de l'Assemblée nationale à lutter contre l'avancée d'un principe désormais présenté sous le signe de l'évidence. A la chambre, les arguments liés à la revalorisation parlementaire de 2008 accompagnent cette évidence d'une mise à jour (ou en conformité) du système démocratique français. Mais les ressorts du vote de la loi de 2014 sont sans doute moins liés à l'évolution des argumentaires qu'aux circonstances politiques poussant à une à une politisation de cette question institutionnelle.

2.3 Politisation du débat et coalition anti-cumul : quand l'agenda gouvernemental l'emporte sur le consensus notabiliaire

Le 8 mars 2000, la majorité socialiste se résigne à adopter un dispositif bancal, sous les sarcasmes de la droite.

« Ce vote est une étape très partielle, insatisfaisante, qui aura permis de montrer qu'il y a sur la limitation du cumul des mandats une vraie différence entre la droite et la gauche. Demain, il faudra sans aucun doute aller plus loin », souligne le ministre des relations avec le parlement, Daniel Vaillant.

« Nous prenons acte du refus obstiné du Sénat. Nous voulons montrer aux Français que nous avons la ferme intention de poursuivre cette réforme inachevée. Nous voterons le texte du Sénat mais, pour ma part, c'est avec un haut-le-cœur », lance Bernard Roman, rapporteur de la commission des lois.

Le rendez-vous est pris et la présentation par le Ministre de l'Intérieur Emmanuel Valls des projets de loi le 3 avril 2013 ne manque pas d'y faire référence. Cette fois, dans le cadre de la procédure accélérée, l'Assemblée nationale dispose d'un quasi-monopole de la décision législative.

La procédure de vote utilisée à l'Assemblée n'est pas anodine non plus. Pour les 4 lectures consécutives des 27 mai 1998, 3 mars 1999, 8 février et 8 mars 2000 du précédent épisode législatif, l'usage du vote à mains levées, et l'absence de la procédure plus formelle du scrutin public ordinaire à l'Assemblée, peut être retenu comme un indice d'opacité. D'usage ordinaire, le vote à mains levées ne donne suite à aucun enregistrement ni publication au JO des positions individuelles des députés. Le scrutin public doit être demandé par le président de séance, le Gouvernement, la commission concernée, un président de groupe ou la conférence des présidents et n'est en principe « utilisé que pour les votes sur l'ensemble des textes les plus importants ». Malgré les dizaines d'heures de débats depuis le dépôt du projet Jospin le 8 avril 1998 et l'importance des enjeux politiques et institutionnels, personne ne le demande et chacun semble s'accommoder de l'absence d'enregistrement des positions partisans et individuelles. En revanche pour les adoptions du projet des 9 juillet et 20 novembre 2013 et du 22 janvier 2014, le scrutin public est systématiquement demandé et le JO publie donc l'analyse des votes individuels, qui en autorise l'étude précise.

Ces dispositions permettent à la majorité présidentielle de 2013 - dans une certaine cohérence avec celle de 2000 - un double mouvement de distinction institutionnelle et de politisation favorable in fine à la rupture du consensus corporatiste.

On peut en effet d'abord interpréter le vote du 25 janvier d'abord comme une réaction quasi institutionnelle de la chambre basse contre la tentative de distinction opérée par les membres de la chambre haute. Entre 1998 et 2000 déjà, c'est au Sénat que l'interdiction du cumul avec les fonctions exécutives locales était tombée. Les sénateurs rompent la solidarité institutionnelle et parlementaire en réclamant un régime spécifique contraire aux principes constitutionnels. Lors des deux lectures au Luxembourg, ils modifient le texte voté à l'Assemblée dans leur propre intérêt et à la quasi-unanimité. Ce différent que la commission de conciliation ne parvient pas à réduire est « scandalisé » (Offerlé, 1998, p. 122) à l'Assemblée, où on considère qu'un tel repli catégoriel achève de disqualifier un Sénat définitivement rétif à la modernisation de la vie publique française. La député socialiste du Calvados Laurence Dumont commente ainsi :

« pour la deuxième fois, en dépit de leur réputation de sagesse, nos collègues sénateurs se sont tiré une balle dans le pied au risque d'attiser les critiques dont la Haute assemblée est déjà la cible ».

Cette dramatisation est de nature à consolider la majorité des députés engagés par ailleurs dans l'hémicycle dans un clivage droite-gauche autour de cette question. La droite apparaît historiquement et systématiquement plus hostile à la limitation des cumuls que la gauche. Mais en 2000, « l'idéologie du terrain » est aussi prégnante à gauche qu'à droite. Du moins la gauche des cumulants laisse-t-elle avec bienveillance la droite de terrain raccourcir le périmètre des cumuls interdits. En 2014, les deux projets de loi sont en revanche adoptés à la faveur d'une politisation des enjeux de la professionnalisation politique à l'Assemblée nationale, conduisant le groupe socialiste majoritaire à soutenir presque unanimement (95 et 98%) les projets portés par le premier ministre Manuel Valls, alors que le principal groupe opposition UMP s'y oppose dans les mêmes proportions (92 et 97%). Les 17 députés du groupe écologiste et la moitié de ceux de la gauche démocrate et républicaine (7) votent avec les 277 membres du groupe socialiste, républicain et citoyen. Se joignent à eux 4 non-inscrits¹⁰, 3 députés radicaux, républicains, démocrates et progressistes¹¹, et 5 élus UMP¹². Aucun des centristes de l'Union des démocrates et indépendants n'adhère au projet. Parmi les opposants qui associent les suffrages à ceux du groupe UMP, on recense 4 socialistes¹³, 21 des 30 UDI, 11 RRDP, et 3 GDR¹⁴. 39 députés choisissent de s'abstenir ou de ne pas prendre part au vote, soit 7 % des présents.

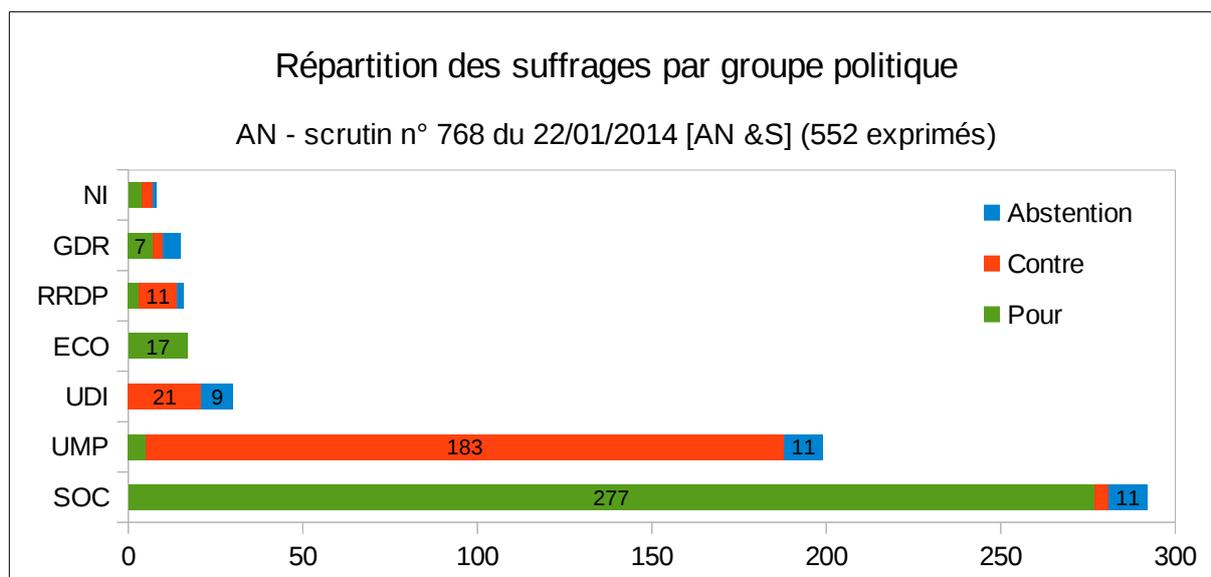
10 Sylvie Andrieux, Gilbert Collard, Jean Lassalle, Marion Maréchal-Le Pen

11 Olivier Falorni, Dominique Orliac, Thierry Robert

12 Sylvain Berrios, Laurent Marcangeli, Jean-Luc Moudenc, Thierry Solère, Lionel Tardy

13 Dominique Baert, Marie-Françoise Bechtel, Christian Hutin, Jean-Luc Laurent

14 Bruno Nestor Azérot, Patrice Carvalho, Jean-Philippe Nilor



Cette réforme démocratique longtemps bloquée par un consensus corporatiste débouche donc à la faveur d'une repolitisation de l'enjeu : le cumul est reconstruit entre 2007 et 2014 comme une pratique « de droite » ou associée à une forme de « conservatisme sénatorial » trans-partisan. Elle ne trouve sans doute de majorité à l'Assemblée que par réaction aux crispations nobiliaires fratricides des sénateurs socialistes, mais aussi à l'hostilité politique quasi monolithique de l'opposition LR au Palais Bourbon. Le comportement électoral des députés est par ailleurs préparé par un lent processus de construction du cumul comme déviance démocratique et par l'ouverture d'une réelle fenêtre d'opportunité.

3 Construction du cumul comme déviance démocratique et fenêtre d'opportunité politique : un consensus académique, médiatique et politique

La programmation de l'extinction du « député-maire » en 2014 peut surprendre au regard de l'histoire des mécanismes corporatistes qui ont longtemps protégé l'institution du cumul des mandats. Mais les députés n'ont pas été laissés seuls dans cette décision d'auto-réglementation du métier politique. Le vote de l'exclusion des fonctions exécutives locales des assemblées parlementaires tient à sa politisation mais aussi, dans le cadre d'une fenêtre d'opportunité politique, à son accompagnement par une expertise militante et académique mise en scène dans le cadre d'une large mobilisation médiatique.

3.1 Diversions à droite et réforme parlementaire de 2008

Depuis le vote des lois de 2000, le débat sur le cumul des mandats couve discrètement. La presse fait la chronique des abandons de mandats plus ou moins difficiles.

La question du cumul des ministres rebondit à l'occasion de la formation des différents gouvernements Raffarin après la réélection du Président Chirac en 2002¹⁵. Par ailleurs, la préparation de la discrète loi n°2003-327 de rétablissement du droit au cumul des parlementaires européens du 11 janvier 2003 engendre quelques décryptages, tant celle-ci semble faite pour préparer les élections cantonales de 2004 et satisfaire quelques amis du ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy dans les Hauts-de-Seine (Gattegno, 2002). En mai 2003, au congrès du Parti socialiste de Dijon, la motion de François Hollande, qui le fera élire premier secrétaire, stipule que « les socialistes s'engagent [...] de job market seminar » du LBNCMarc Sztulmans les prochaines élections de 2004 à ce que leurs candidats ne puissent cumuler le mandat de parlementaire européen avec la direction d'un exécutif local » et « qu'aucun candidat ne cumule une présence sur une liste pour les européennes et une liste pour les régionales » (Mandraud, 2004). Cette règle prévue pour les seules listes socialistes ne sera pas appliquée.

La campagne présidentielle de 2007 relance les offensives réformatrices. Le 22 février, le journaliste Patrick Roger signe une double page du quotidien *Le Monde* et titre « Cumul des mandats : l'exception française ». Il présente les chiffres du cumul à l'Assemblée nationale, compare la situation française aux autres pays européens et accroche le lecteur en associant la question du cumul à la « hausse vertigineuse » des indemnités des élus locaux (Roger, 2007). Partisan, le journaliste pointe du doigt le programme du candidat Nicolas Sarkozy qui, contrairement à ses concurrents François Bayou et Ségolène Royal, n'envisage aucune correction à ce « trait distinctif de la culture politique française ». En juin 2007, la plateforme pour les législatives du Parti socialiste vise explicitement « le mandat unique pour les parlementaires ».

Une fois élu, dans son Allocution d'Épinal du 12 juillet 2007, le Président Sarkozy lance « sa » réforme des institutions. La séquence politique qui se termine par le vote à l'Assemblée nationale du 22 janvier 2014 ne commence sans doute réellement que dans les discussions du *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République* que le Président confie à Édouard Balladur le 18 juillet 2007. Dans son rapport d'octobre 2007, ce dernier propose d'accroître la disponibilité des députés et des sénateurs par l'interdiction de tout cumul entre un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale¹⁶ (Balladur, 2007). La disposition est présentée comme la condition d'effectivité des propositions de réformes institutionnelles destinées à renforcer le Parlement (desserrer l'étau du parlementarisme rationalisé, revaloriser la fonction parlementaire, doter l'opposition de droits garantis, renforcer le pouvoir et les moyens de

15 Instaurée comme une règle non écrite par le Premier ministre socialiste Lionel Jospin en 1997, le non-cumul des ministres avec un mandat exécutif local est reconduite à la demande de Jacques Chirac par Jean-Pierre Raffarin pour la composition de son gouvernement et tous ses remaniements. Dans son ouvrage de 2003, le premier ministre plaide d'ailleurs pour l'instauration du mandat unique (Raffarin and Mandonnet, 2003).

16 « Le Comité est conscient que le mandat unique constituerait une rupture avec des pratiques anciennes. Il sait que l'opinion publique y est peut-être moins prête qu'elle-même ne le croit. Pourtant, même si une majorité des membres du Comité considère que le cumul d'un mandat parlementaire et de fonctions locales non exécutives doit enco re demeurer possible, sa conviction unanime est que le cumul entre un mandat national et des fonctions exécutives locales, y compris à la tête d'un établissement public de coopération intercommunale, doit être proscrit et que notre pays doit, en toute hypothèse, s'engager sur la voie du mandat parlementaire unique (Proposition n° 56) » (Balladur, 2007, p. 64).

contrôle du Parlement). Le rapporteur propose également de proscrire tout cumul entre une fonction ministérielle et un mandat électif.

Le premier ministre François Fillon lance la réforme des institutions mais dans un entretien au *Monde* du 19 décembre 2007, il annonce renoncer aux dispositions concernant le cumul des mandats au prétexte qu'elles ne font pas consensus.

« Je crois », précise-t-il cependant « qu'il faut d'abord accroître les pouvoirs du Parlement et les moyens des parlementaires. Ensuite, tout naturellement, avec en outre la clarification des responsabilités des territoires engagée par la réforme de l'Etat, se posera la question du mandat unique » (Jakubyszyn, 2007).

Le cumul ne fait pas partie du projet de loi, mais comme François Fillon l'avait annoncé, les mesures de renforcement de l'action parlementaire vont pouvoir renouveler l'argumentaire anti-cumul.

3.2 Promesses socialistes et engagements présidentiels

L'entreprise réformatrice anti-cumul est clairement inscrite à gauche et travaille le Parti socialiste en profondeur depuis le début des années 1990. Le principe du « mandat unique » est depuis 1997 très populaire parmi les militants socialistes, frustrés par les lois Jospin de 2000. Et c'est au Congrès du Parti socialiste de Reims du 14 au 16 novembre 2008 puis à l'occasion des primaires de 2011 que le processus de réglementation s'enclenche pour la troisième fois depuis 1981 à la faveur d'une course aux suffrages militants¹⁷. Fratricide, le congrès aboutit au remplacement de François Hollande par Martine Aubry comme première secrétaire. Dans sa motion (D) « Changer à gauche pour changer la France »¹⁸, la maire de Lille indique qu'elle souhaite améliorer « la représentativité par la limitation stricte du cumul des mandats et des fonctions » (Jarrassé, 2013). Elle vise tout particulièrement les fonctions exécutives locales que le gouvernement Jospin n'a pas réussi à maintenir dans le périmètre des incompatibilités votées en 2000. En octobre 2009, à Solférino, elle soumet au vote des militants une règle obligeant tout parlementaire socialiste à quitter tout mandat exécutif local dans les trois mois suivant son élection. Très populaire parmi les militants du « mandat unique » à la gauche du parti et chez EELV, le texte préparé par Arnaud Montebourg, secrétaire national du PS à la rénovation, est approuvé à 72%. Mais cet engagement unilatéral fondé sur le pari de la vertu rencontre immédiatement l'hostilité des sénateurs socialistes. Au Palais du Luxembourg, les « barons » locaux, comme François Rebsamen ou Gérard Collomb, lancent un combat acharné contre le non-cumul, arguant que cette règle propre au seul PS risque d'hypothéquer les chances de victoire de la gauche aux sénatoriales de 2011. Soutenus par l'ancien premier secrétaire François Hollande, ils finissent par obtenir un sursis jusqu'au 1er octobre 2012 (Mourgue, 2010).

17 La thématique chère au Parti socialiste avait été réactivée par la candidature présidentielle de Ségolène Royal en 2007.

18 Motion issue de la fusion des contributions de Martine Aubry, Marylise Lebranchu, Laurent Fabius et Pierre Moscovici, et qui a le soutien notamment de Claude Bartolone, Jean-Christophe Cambadélis, Arnaud Montebourg, Jean-Paul Huchon, Didier Migaud ou encore Pierre Mauroy.

Le député et président du conseil général de Corrèze va profiter de l'appui des grands élus, dont il a soutenu la fronde, dans sa campagne pour les primaires de l'automne 2011. Mais la popularité des promesses de Martine Aubry le contraint d'accepter le principe d'une nouvelle limitation du cumul. La « loi sur le non-cumul » devient donc une promesse électorale du candidat Hollande qui date du 28 septembre 2011. Une fois élu, François Hollande nomme le 14 juillet 2012 Lionel Jospin à la tête d'une Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, dont l'une des cibles est précisément le cumul des mandats. Le 5 octobre 2012, Le Président de la République annonce une loi pour le printemps 2013 avec une application dès les municipales de 2014.

Les conclusions du rapport Jospin sont publiées le 9 novembre 2012. Dans la deuxième partie du rapport consacré aux conditions d'un « exercice des responsabilités exemplaire », le premier chapitre porte sur la « rupture avec la pratique du cumul des mandats ». L'introduction souligne la portée symbolique et fonctionnelle du nouveau projet de limitation du phénomène :

« 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 pour 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 totalement 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 (Jospin, 2012, p. 54). »

Après l'examen du problème singulier du cumul des fonctions ministérielles avec des responsabilités locales conduisant à une 14ème proposition (l'interdiction du cumul de fonctions ministérielles avec l'exercice de tout mandat local), la commission s'attarde sur le projet de limitation stricte des cumuls des parlementaires.

Évoquant la singularité historique du phénomène en France, sa banalisation dans le cadre de la centralisation politico-administrative, et l'attachement des parlementaires à leur « ancrage local », le rapporteur souligne également la prise de conscience des inconvénients du cumul dans l'opinion et parmi les élus. Mais il constate la persistance du phénomène malgré la décentralisation, et sa concentration autour des fonctions exécutives locales, en particulier municipales et intercommunales. Cette multi-position et la faible

disponibilité qu'elle entraîne sont analysées comme des obstacles à la rénovation de la fonction et du travail parlementaires engagée dans la réforme constitutionnelle de 2008 par le renforcement du travail en commission, de l'activité de contrôle du gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques. Le rapporteur souligne également le risque que fait peser l'exercice d'une fonction locale et la défense d'intérêts particuliers associés sur la nature nationale du mandat parlementaire. Il évoque enfin les effets possibles de la limitation du cumul sur le renouvellement du personnel politique.

Prudente, la commission écarte le principe du mandat unique, au motif « historique » que « la loi peut difficilement prétendre effacer en une fois une telle tradition (Jospin, 2012, p. 60) » et préconise donc dans sa 15ème proposition qu'un parlementaire ne puisse conserver qu'un mandat local « simple », excluant toutes les fonctions exécutives locales, y compris en EPCI, ainsi que les fonctions dérivées exercées ès qualité. Elle également envisage l'interdiction du cumul des indemnités et rejette au nom de la Constitution tout principe de traitement différencié entre députés et sénateur. Elle préconise enfin une mise en oeuvre à compter des municipales de 2014. Elle conclue sur la nécessité pendante de consolider un 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 (Jospin, 2012, p. 63).

Le Président réaffirme sa volonté d'imposer le non-cumul lors des vœux aux parlementaires du 16 janvier 2013. Le sénateur-maire de Dijon, François Rebsamen prend la tête d'une fronde des sénateurs socialistes lors de ses vœux à la presse le 24 janvier. Le 22 février, le Conseil d'État préconise de ne pas mettre en place le non-cumul avant 2017 afin de laisser les parlementaires achever leur mandat. Le projet de loi est préparé pour le conseil des ministres du 13 mars mais retiré de l'ordre du jour afin d'entériner les préconisations du Conseil d'État. Après une dernière annonce par le chef de l'État le 28 mars 2013, le texte est présenté au conseil des ministres du 3 avril. Il reprend pratiquement toutes les propositions du rapport Jospin, attestant d'une forte continuité entre le projet porté par l'ancien premier ministre en 1998 et celui qui aboutit finalement en 2014.

La chronique de la genèse du texte voté en 2014 montre ainsi comment les projets de séparation de l'espace parlementaire avec les arènes exécutives locales, consolidés dans la nébuleuse réformatrice des années 1990, retrouvent progressivement une place dans l'agenda gouvernemental à la faveur...

- des frustrations engendrées chez les socialistes¹⁹ par le vote minimaliste du 8 mars 2000,
- de l'opportunité que représente la réforme constitutionnelle de 2008 pour le renouvellement de l'argumentation anti-cumul autour des transformations d'un travail parlementaire définitivement incompatible avec l'investissement que demande la présidence d'un exécutif local,
- des stratégies de mobilisation de la thématique populaire et militante du « mandat unique » dans les congrès et pour les primaires du PS,

19 Un examen approfondi du portage de cette thématique au sein des différents courants du parti montrerait peut-être comment le non-cumul aurait pu être soutenu à des fins de recomposition des équilibres internes au Parti socialiste.

- de la surenchère moralisatrice à gauche et au centre à l'occasion des campagnes présidentielles,
- de la stigmatisation d'une posture pro-cumul assumée à l'UMP puis chez LR, où on continue de jouer la carte de l'ancrage et du lien au terrain.

Tout s'est donc passé comme si les députés pour la plupart cumulants, au sein d'un Parti socialiste majoritaire à tous les niveaux institutionnels (à la tête des principales villes de France depuis 2008, dans les régions en 2010, au Sénat et dans les départements depuis 2011, et à l'Assemblée en 2012), avaient réussi à contraindre l'ensemble de la classe politique d'accepter une réforme démocratique en partie contraire à leurs intérêts propres, une nouvelle règle du jeu qui s'était imposée comme une évidence dans leur espace militant, et dans les luttes internes entre courants, et qu'ils n'étaient plus en mesure de repousser dans leur propre formation politique. En 2014, la majorité socialiste appuyée par les écologistes ont généralisé à l'ensemble des acteurs du système politique le « principe du mandat unique » depuis longtemps réclamé par leurs bases partisans. Il est même permis de penser que les réformateurs ont travaillé entre 2000 et 2012 à la banalisation du principe et de l'usage du non-cumul des mandats à l'intérieur même du PS et dans l'opinion publique, dans l'espoir qu'une fois majoritaire, les élus du parti ne pourraient rien faire d'autre que de l'imposer à leurs concurrents de la droite et du centre.

3.3 Opinion publique, pression médiatique et controverses académiques

Dans les débats parlementaires, les partisans du cumul dénoncent régulièrement la tyrannie de l'opinion et la démagogie populiste des promesses électorales flatteuses, dans le déroulement du processus législatif et dans son traitement médiatique. Le cumul des mandats fait vendre, c'est incontestable. La loi de 2014 doit beaucoup au jeu des relais médiatiques qui flattent l'opinion autant qu'ils prétendent l'informer. Le cumul des mandats fait partie depuis le début des années 1970 des « marronniers » et des « serpents de mer » journalistiques au même titre que la franc-maçonnerie ou les embouteillages. C'est dans cet espace médiatique que se cristallise une représentation du cumul comme pratique politique déviante, en mobilisant des sondages susceptibles de faire parler l'opinion, des expertises réformatrices et des controverses politiques et académiques.

Les sondages accompagnent régulièrement la diffusion dans l'opinion des vertus du « mandat unique ». En septembre 2012, l'Ifop identifie 59 % de Français favorables à l'interdiction totale du cumul, 28 % pour la conservation d'un seul mandat local pour les parlementaires et seulement 18 % hostile à « toute limitation de la liberté de choix de l'électeur ». Les jeunes semblent moins déterminés que les seniors et la droite reste plus favorable au député de terrain que la gauche. Dans un sondage du 20 février 2013, BVA nuance en relevant que si presque tous les Français sont opposés au cumul illimité des mandats (96%) et si une majorité d'entre eux est favorable à une limitation stricte « à un seul mandat maximum » (55%), une minorité non négligeable d'entre eux est toutefois favorable à ce que les élus puissent cumuler 2 mandats maximum (40%).

Les Français et le cumul des mandats
Sondage IFOP publié le 11 septembre 2012

La fin du cumul des mandats faisait partie des engagements de campagne du candidat désormais élu à la présidence de la République, François Hollande. Aujourd'hui, le débat sur le sujet est animé au sein de la nouvelle majorité. Le mois d'août 2012 a été en effet le théâtre d'affrontements dans les rangs du Parti Socialiste notamment entre la première secrétaire du mouvement, Martine Aubry, favorable à la mesure, et le sénateur-maire de Dijon François Rebsamen, qui souhaiterait amender le projet.

Interrogés par l'Ifop pour la Lettre de l'opinion, les Français sont pour une large majorité d'entre eux intransigeants au sujet du cumul des mandats. 59% des personnes interrogées considèrent ainsi que la future loi qui encadrera le cumul des mandats devra instituer une règle stricte et autoriser les élus à ne détenir qu'un seul mandat. 28% se positionnent pour un règle qui limiterait le nombre de mandats à un mandat national et un mandat local et 13% considèrent que les électeurs sont les seuls maîtres et que leur choix ne devrait pas être entravé par une loi interdisant le cumul de mandats électoraux.

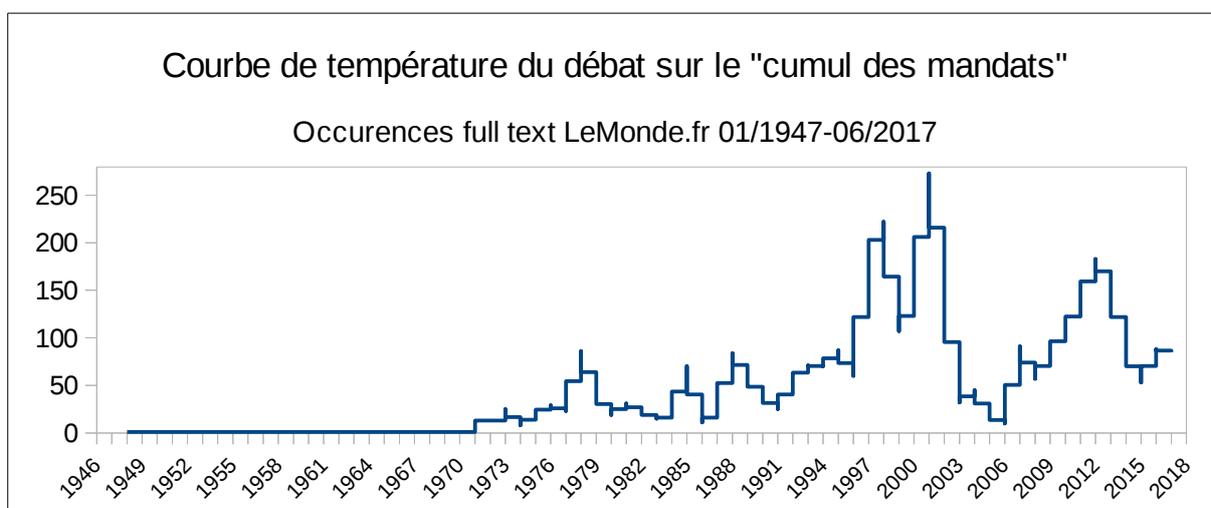
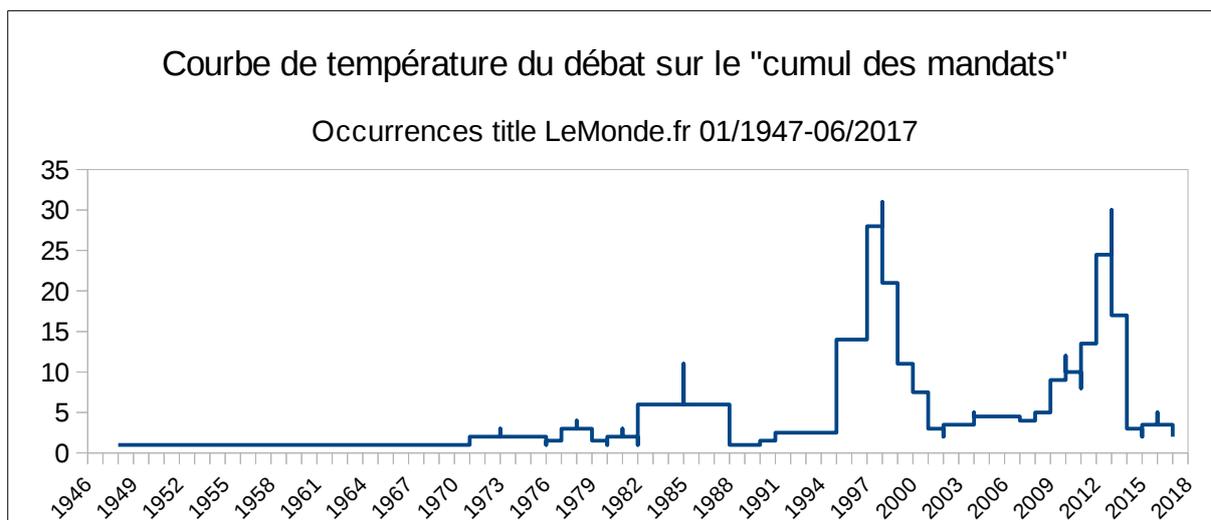
Se fait jour un premier clivage générationnel sur la question. Les jeunes de moins de 35 ans, bien que majoritairement en faveur de l'interdiction stricte du cumul des mandats (46% contre 64% des personnes âgées de 35 ans et plus), sont plus partagés que leurs aînés. 26% des jeunes montrent leur opposition à la stricte application du non-cumul, estimant que c'est aux électeurs de choisir librement leurs élus, contre 13% en moyenne et 8% des 35 ans et plus.

Un léger clivage politique apparaît également. Si l'ensemble des sympathisants de gauche se prononcent très majoritairement pour la fin du cumul des mandats (62% auprès des sympathisants du Front de Gauche, 64% auprès des sympathisants du Parti Socialiste et même 75% parmi les soutiens d'Europe Ecologie Les Verts), les proches de l'UMP sont plus mitigés. Certes, 49% se déclarent en faveur de la fin du cumul des mandats, mais 36% s'alignent sur la position exprimée par Jacques Chirac lors du débat d'entre-deux-tours de l'élection présidentielle de 1995 (contre 28% en moyenne), insistant sur la nécessité de ne pas perdre le lien avec le terrain et prônant une règle équilibrée qui limite, pour chaque élu, le nombre de mandats à un mandat national et un mandat local.

Enfin, on notera que le lieu de résidence n'influe pas sur les réponses. Les ruraux, que l'on aurait pu penser plus attachés au cumul des mandats et à la figure du notable local, sont aussi nombreux (61%) que les Franciliens (63%) à se prononcer pour le mandat unique (IFOP, 2012).

Malgré la stigmatisation des « cumulards », l'opinion reste de fait ambiguë sur cette pratique. Si le cumul des mandats fait l'objet d'une perception globalement négative, les résultats sont moins défavorables lorsque les personnes sont interrogées sur leurs propres élus (Olivier, 1998). L'important est de maintenir cette opinion en éveil pour nourrir le débat parlementaire et brandir sa « volonté » face aux « scandales » de la réaction sénatoriale et des argumentations de la droite tentant de sauver le « député de terrain ».

Le principe d'une attente populaire de limitation des cumuls est ainsi régulièrement rappelé dans une presse qui y est aussi globalement favorable. Les volumes de publication de presse consacrées au cumul est un bon indicateur de la « courbe de température réformatrice » relative à cet objet politico-médiatique par excellence. Le moteur de recherche du site des abonnés du quotidien *Le Monde* (LeMonde.fr) permet de recenser et comptabiliser les articles archivés comportant la chaîne de caractère « cumul des mandats » dans les « mots du titre » ou bien dans le « corps du texte ». Sur la période couverte par le dispositif (janvier 1944- à nos jours), on identifie ainsi 234 articles consacrés spécifiquement au cumul des mandats et 3 404 où le thème est évoqué.



Ces courbes offrent un reflet de l'histoire du débat relatif au cumul depuis le début de la Quatrième République. Elles montrent que, pratiquement absent des radars jusqu'en 1973, l'objet « cumul » devient ensuite une thématique récurrente et de plus en plus présente, avec, sans surprise, des piques de fréquence en 1979 au moment du premier rapport Létard sur le sujet, 1985 au moment du vote de la première loi de limitation, puis de sa mise en œuvre en 1989, en 1998 pour le dépôt du projet Jospin, en 2000-2001 pour le vote de la seconde loi et sa mise en œuvre, puis de nouveau en 2007 au moment de la campagne présidentielle et de manière croissante jusqu'en 2013-2014 pour l'adoption du troisième texte et une légère reprise pour 2017 et sa mise en œuvre...

Un comptage équivalent dans l'ensemble des médias écrits et audio-visuels confirmerait sans doute cette inflation des publications consacrées au cumul. On observerait sans doute une tendance à l'orientation des publications, avec des journalistes politiques quasi spécialisés, voir des rédactions toutes entières clairement engagées dans un combat anti-cumul, comme l'atteste l'éditorial affligé de Gérard Courtois du Monde le 10 mars 2000. Dans les années 2010, on ne compte plus les dossiers de presse consacrés au

phénomène, sa mesure, le suivi des projets de réglementation. Les journalistes récupèrent des données, font les comptes, anticipent. Ils rivalisent dans le design infographique généralement surmonté d'une photo de l'hémicycle vide. Après le dépôt du projet en 2013, le suivi de la procédure accélérée est stimulé par le ressort dramatique inespéré lié à la réaction sénatoriale. Après le vote en janvier 2014, la presse assure le suivi des anticipations liées à la préparation des élections municipales.

La presse relaie aussi les expertises diverses qui se multiplient sur le sujet et dont le rapport du député Christian Borgel pour la commission des lois déposé le 26 juin 2013 donne un aperçu.

Références extraparlimentaires citées dans le rapport Borgel (26 juin 2013)

Abel François, « Cumul des mandats et activité législative des députés français : quelle incidence ? Une analyse de la production législative durant la XIIe législature », communication au colloque du Groupe d'études sur la vie et les institutions parlementaires (GEVIPAR), « Retour sur le cumul des mandats », 6 mai 2010.

Armel Le Divellec, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, LGDJ, 2004, p. 74.

Bastien François, Olivier Nay et Frédéric Sawicki, « En finir avec les cumulards et l'aristocratie parlementaire », *Le Monde*, 30 mars 2013.

Bernard Roman, rapport au nom de la commission des Lois sur le projet de loi organique limitant le cumul des mandats électoraux et fonctions électives et sur le projet de loi limitant le cumul des mandats électoraux et fonctions électives, n° 909, mai 1998, p. 32.

Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, *Pour un renouveau démocratique*, novembre 2012, p. 60.

Élodie Guérin-Lavignotte et Éric Kerrouche, *Les élus locaux en Europe. Un statut en mutation*, La documentation française, 2006, p. 75.

Fabien Desage et David Guéranger, « Cumul des mandats : bonnes intentions et mauvaises manières », *Libération*, 24 avril 2013.

Guillaume Marel (sic), « Le cumul des mandats électifs mis à nu par la décentralisation », *Pouvoirs locaux*, 2011, n° 88, p. 59.

Guy Carcassonne, « Comment mettre fin au cumul des mandats », 17 janvier 2007, <http://www.telos-eu.com/fr/>.

Guy Carcassonne, « Le temps de la décision », *Le Débat*, 2012, n° 172, p. 40.

Jacques Leruez, *Le système politique britannique. De Winston Churchill à Tony Blair*, 2e éd., Armand Colin, 2001, p. 42.

Jean-Éric Gicquel, « Non-cumul des mandats : à Pâques ou à la Trinité ? », *La semaine juridique. Édition générale*, 11 mars 2013, n° 11-12, p. 515.

Jean-Éric Gicquel, « Parlement », *Jurisclasseur administratif*, 2012, fascicule n° 102, 2012.

Jean-Philippe Derosier, « Limitation du cumul des mandats : pourquoi il faut attendre 2017 », <http://www.slate.fr/tribune/68961/limitation-cumul-mandats-2017>, 14 mars 2013.

Julien Boudon, « Sur le cumul des mandats : quelle originalité française ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2010, n° 6, p. 1696 et s.

Laurent Bach, « Logique électorale, dégâts parlementaires », *Le Débat*, 2012, n° 172, p. 35-36.

Laurent Bach, *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*, éditions Rue d'Ulm, 2012, p. 33.

Laurent Olivier, « La perception du cumul des mandats. Restrictions contextuelles et politiques à un apparent consensus », *Revue française de science politique*, 1998, n° 6, p. 756.

Luc Rouban, « Le cumul des mandats et le travail parlementaire », note du Cevipof, 2012, n° 9,

Marc Abélès, « Une donnée stable de la culture politique française », *Le Débat*, 2012, n° 172, p. 31-32.

Matthias Fekl, « Non-cumul, modernisation et démocratie », *Commentaire*, 2013, n° 141, p. 67.

Michel Debré, « Trois caractéristiques du système parlementaire français », *Revue française de science politique*, 1955, n° 1, p. 22.

Olivier Costa et Florent Saint-Martin, *Le Parlement européen*, 2e éd., La documentation française, 2011, p. 44.

Patrick Weil « Il faut cumuler les mandats politiques ! », *Le Monde* du 20 février 2013

Pierre Sadran « Le maire dans le cursus politique : note sur une singularité française », *Pouvoirs*, 2000, n° 95, p. 93)

Pierre Sadran, « La limitation du cumul des mandats. Hypothèses sur un lifting nécessaire », *Pouvoirs locaux*, 1989, n° 2, p. 80.

Pierre-Olivier Caille « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2000, n° 6, p. 1702.

Sénat, « Note sur le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives », *Étude de législation comparée* n° 228, juillet 2012, p. 9.

Thierry Chopin et Camille Lépinay, « L'influence des eurodéputés français au Parlement européen : état des lieux un an après les élections européennes », *Questions d'Europe* n° 175 et 176, Fondation Robert Schuman, juillet 2010, p. 14.

Yves Gaudemet et Bernard Maligner, « Les élections locales », *Encyclopédie Dalloz des élections locales*, 2008, n° 11232.

On y trouve une majorité d'universitaires, politistes, publicistes, historiens, économistes, anthropologues. Certains publient dans la presse ou dans le cadre de think-tanks comme la *Fondation Robert Schuman*. Ces références ne sont pas exhaustives. On ne compte plus les tribunes (pour ou contre) des acteurs politiques eux-mêmes ou les points de vue de sondeurs (Jaffré, 2012) ou « d'experts en parlementarisme » (Chagnollaude, 2013). Dans ce tumulte, les universitaires prennent davantage parti que lors des processus législatifs antérieurs (Bach, 2012). La cristallisation de la réforme stimule les prises de parole publique et l'expression de points de vue explicitement normatifs au nom d'une autorité académique.

Un échange retient l'attention du politiste : celui engagé le 8 mai 2012 dans les pages « débats » du *Monde*. On y lit alors deux points de vue : celui d'O. Nay très favorable à la proposition présidentielle du mandat unique, qui considère qu'il « faut en finir avec cette caste fermée de représentants élus » (Nay, 2012) et celui de quatre autres politistes S. Brouard, O. Costa, E. Kerrouche, T. Schnatterer, et L. Squarcioni, pour lesquels « rien ne sert d'accabler les 'cumulars' : le Parlement souffre de bien d'autres maux » (Brouard et al., 2012). O. Nay réitère sa position le 30 mars 2013, appuyé cette fois de F. Sawicki et B. François dans un papier intitulé « En finir avec les cumulards et l'aristocratie parlementaire. Il faut revaloriser le pouvoir de contrôle de l'Assemblée » (François et al., 2013). Les trois professeurs de science politique de Paris1 répondent ainsi à la lettre ouverte au Président de la République publiée le 23 mars par quatre autres universitaires proches du Parti socialiste L. Bouvet, P. Weil, P. Avril et O. Beaud (Bouvet et al., 2013) dans laquelle ils appellent à ne pas affaiblir le pouvoir législatif face à la présidentialisation. Deux autres jeunes politistes leur répondent également le 23 avril dans *Libération* (Desage and Guéranger, 2013). Ces échanges attestent sans doute d'une volonté d'apporter dans le débat public certains éléments d'expertise au moment les arguments « populistes » semblent l'emporter. Comme Sadran et Masclat avant eux, ces contributeurs nourrissent bel et bien de ce point de vue l'engineering électoral français (Ehrhard, 2016). Mais ces diverses contributions sur un vieil objet de la science politique française (Debré, 1955) mériteraient d'être éclairées par les positions respectives tenues par leurs auteurs dans l'espace académique, politique et partisan.

Références bibliographiques

- Ayrault, J.-M., and Valls, M. Projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur. , Pub. L. No. 885 (2013).
- Bach, L. (2012) *Faut-il abolir le cumul des mandats ?* Paris: Éd. Rue d'Ulm.
- Bailey, F. G. (1971) *Les règles du jeu politique: étude anthropologique.* (Copans, J., Trans.). Paris: Presses universitaires de France.
- Balladur, E. (2007) *Une Ve République plus démocratique - Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République* (rapport public). Paris.
- Baudry, A. (2017, June 12) Limiter le cumul des mandats dans le temps : deux ou trois ? *Réforme de l'Etat.*
- Bouvet, L., Weil, P., Avril, P., and Beaud, O. (2013) Cumul des mandats : réfléchir davantage. *Commentaire* Numéro 143(3): 665–666.
- Bretton, L. (2016, August 11) Cumul: la discrète opération clientéliste de Sarkozy. *Libération.fr.*
- Brouard, S., Costa, O., Kerrouche, E., Schnatterer, T., and Squarcioni, L. (2012, May 8) Rien ne sert d'accabler les 'cumulars': le Parlement souffre de bien d'autres maux. *Le Monde.fr.*
- Chagnollaud, D. (2013, March 29) Cumul des mandats, une tarte à la crème ! *Le Monde.fr.*
- Damgé, M., and Motet, L. (2017, May 17) Cumul : ces députés sortants qui devront choisir entre leurs mandats après les législatives. *Le Monde.fr.*
- Debré, M. (1955) Trois caractéristiques du système parlementaire français. *Revue française de science politique* 5(1): 21–48.
- Desage, F., and Guéranger, D. (2013, April 23) Cumul des mandats : bonnes intentions et mauvaises manières. *Libération.fr.*
- Ehrhard, T. (2016) Penser les politiques électorales. *Gouvernement et action publique* (1): 9–33.
- François, B., Nay, O., and Sawicki, F. (2013, March 30) En finir avec les cumulars et l'aristocratie parlementaire. Il faut revaloriser le pouvoir de contrôle de l'Assemblée. *Le Monde.fr.*

- Gattegno, H. (2002, September 13) Le gouvernement veut autoriser le cumul des mandats pour les députés européens. *Le Monde.fr*.
- Godmer, L., and Marrel, G. (2015) *La politique au quotidien. L'agenda et l'emploi du temps d'une femme politique*. Lyon: ENS Editions.
- Hausalter, L. (2017, January 10) Fin du cumul des mandats : Fillon face à ses frondeurs. *Marianne*.
- IFOP (2012, November 9) Les Français et le cumul des mandats.
- Jaffré, J. (2012, November 22) Dangereux choix de la commission Jospin : propositions risquées pour le Parti socialiste. *Le Monde.fr*.
- Jakubyszyn, C. (2007, December 19) M. Fillon exclut de légiférer sur le cumul des mandats. *Le Monde.fr*.
- Jarrassé, J. (2013, February 18) Le non-cumul des mandats agite le PS depuis 30 ans. *Le Figaro*.
- JDD (2016, June 29) Retour du cumul des mandats en 2017? Sarkozy assume. *lejdd.fr*.
- Jospin, L. (2012) *Pour un renouveau démocratique : rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique* (rapport public). Paris: Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique.
- Lefebvre, R. (2004) Quand légitimité rime avec proximité. *Mouvements* 32(2): 135–138.
- Lefebvre, R. (2005) Rapprocher l' élu et le citoyen. La « proximité » dans le débat sur la limitation du cumul des mandats (1998-2000). (Le Bart, C. and Lefebvre, R., Eds.) *Mots. Les langages du politique* (77): 41–57.
- Lehingue, P. (1999) Vocation, art, métier ou profession ? Codification et étiquetage des activités politiques. In Offerlé, M. (Ed.), *La Profession Politique, XIXe-XXe Siècles* (Belin.). Paris: Belin.
- Lemarié, A., and Roger, P. (2016a, June 29) Sarkozy promet de revenir sur le non-cumul des mandats... et s'attire des critiques à droite. *Le Monde.fr*.
- Lemarié, and Roger, P. (2016b, March 21) Cumul des mandats : Sarkozy seul contre tous. *Le Monde.fr*.
- Mabileau, A. (1991) Le cumul des mandats. *Regards sur l'actualité* (169): 17–29.
- Mandraud, I. (2004, June 5) Au PS, M. Hollande tente de limiter le cumul des mandats. *Le Monde.fr*.

- Marrel, G. (2003) *L'élu et son double. Cumul des mandats et construction de l'Etat républicain en France du milieu du XIXème au milieu du XXème siècle* (Thèse de science politique). IEP Grenoble / UPMF, Grenoble.
- Marrel, G. (2004) Le cumul des mandats contre la démocratie locale ? *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation* III: 122–128.
- Marrel, G. (2005) Cumul des mandats. In *Dictionnaire des élections européennes*. Paris: Economica.
- Marrel, G. (2011) Le cumul des mandats électifs mis à nu par la décentralisation. *Pouvoirs Locaux* (88): 57.
- Masclat, J.-C. (1986) Un remède homéopathique ? Les lois sur le cumul des mandats et des fonctions électives. *Actualité juridique. Droit administratif* (4): 214–220.
- Michels, R. (1914) *Les partis politiques: essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*. Paris: E. Flammarion.
- Mourgue, M. (2010, May 31) Primaires, congrès, cumul des mandats : ce qui déchire le PS. *Les Inrocks*.
- Mwendo, J. (2017, avril) Parlementaires nationaux : la fin du cumul des mandats en 2017. AMF - Département Administration et Gestion communales.
- Nay, O. (2003) Pour une sociologie des pratiques d'assemblée : note sur un champ de recherche quelque peu délaissé. *Sociologie du travail* (45): 537–554.
- Nay, O. (2012, May 8) Il faut en finir avec cette caste fermée de représentants élus. *Le Monde.fr*.
- Offerlé, M. (1998) *Sociologie des groupes d'intérêts*. Paris: Montchrestien.
- Olivier, L. (1998) La perception du cumul des mandats. Restrictions contextuelles et politiques à un apparent consensus. *Revue française de science politique* 48(6): 756–772.
- Raffarin, J.-P., and Mandonnet, E. (2003) *La France de mai*. Paris: B. Grasset.
- Roger, P. (2007, February 22) Cumul des mandats, l'exception française. *Le Monde.fr*.
- Roger, P. (2013, February 22) Fin du cumul des mandats : le Conseil d'Etat préconise 2017. *Le Monde.fr*.
- Roger, P. (2014, February 27) Les parlementaires rechignent à céder leur mairie. *Le Monde.fr*.

Sadran, P. (1989) La limitation du cumul des mandats. Hypothèses sur un lifting nécessaire. *Pouvoirs locaux* (2): 80–85.

Suaud, C. (1984) Le mythe de la base [Les États Généraux du développement agricole et la production d'une parole paysanne]. *Actes de la recherche en sciences sociales* 52(1): 56–79.