

Les effets de la réglementation du cumul des mandats de 2001 : enseignements pour la nouvelle loi de 2014

par **Abel François** et
Raul Magni-Berton

abel.francois@unistra.fr
EM Strasbourg
Business School, Université de
Strasbourg (LaRGE).

raul.magni-berthon@iep-grenoble.fr
Raul Magni-Berton,
Sciences Po Grenoble,
Université Grenoble Alpes,
Pacte.

RÉSUMÉ

Le texte évalue les conséquences du changement de la réglementation française de 2001 en ce qui concerne le cumul des mandats, qui a limité la possibilité de tenir simultanément plusieurs mandats électifs. La comparaison avant et après la mise en œuvre de la nouvelle loi permet de conclure que (i) les candidats aux élections législatives se sont adaptés aux nouvelles règles en réduisant les mandats locaux détenus; (ii) les candidats ont également montré une tendance à changer la nature des mandats exercés. Ces résultats mettent en lumière les modalités d'application de la loi qui lui donneront toute son efficacité.

ABSTRACT

The paper assesses the consequences of the 2001 change in French regulation regarding the multi-holding mandates, which restricted the opportunity to simultaneously hold several elective mandates. Comparing before and after the implementation of the new Law, empirical descriptions show that (i) candidates in legislative elections adapted to the new rules by reducing the local mandates held; (ii) candidates also showed a tendency to change the nature of the mandates held. These results can give some insight into the future consequences of the law just passed in 2014.

1. Principaux enjeux

En 2000, avec une application en 2001, une nouvelle réglementation est venue limiter les pratiques de cumul des mandats des hommes politiques français. Il s'agissait de la seconde réglementation, après celle de 1985. Cette loi de 2001 cherchait à restreindre la pratique du cumul au sein du personnel politique. Plus d'une décennie plus tard, une nouvelle loi, plus restrictive, vient une nouvelle fois d'être adoptée par le Parlement français. Anticiper ses effets lors des prochaines échéances électorales passe par une évaluation de la loi précédente de 2001.

Si le cumul des mandats a fait l'objet de quelques études (Knapp 2004, Dewoghélaère, Magni Berton et Navarro 2006, Foucault 2006, François 2006, François 2013, François et Navarro 2013), dont le faible nombre tranche avec

l'importance de cette pratique et l'acuité des débats en France, aucun travail d'évaluation n'a encore été mené sur les effets de la réglementation.

Ce texte vise à combler cette absence d'évaluation en comparant les pratiques de cumul avant et après la mise en œuvre de la réglementation de 2001. Il s'agit de savoir dans quelle mesure elle a modifié sur le court terme les stratégies des élus. Cette note est centrée sur les candidats aux élections législatives qui forment une population d'étude particulièrement pertinente.

Après une présentation de la réglementation introduite en 2001, nous décrivons les modifications de pratique en termes de cumul des mandats qu'elle a induites. Enfin, nous en déduisons les enseignements que l'on peut en tirer quant à la nouvelle loi.

* Les auteurs adhèrent à la charte de déontologie du LIEPP, disponible en ligne, et n'ont déclaré aucun conflit d'intérêt potentiel.

2. Les évolutions de la réglementation autour de 2001

2.1. Avant

Avant 2001, le cumul des mandats est encadré par les lois de 1985. Alors que le cumul horizontal (plusieurs mandats nationaux) est interdit depuis longtemps, deux lois introduisent une limitation du cumul vertical (mandats nationaux associés à des mandats locaux ou supranationaux)[1]. Ainsi le mandat parlementaire ne peut être cumulé avec plus de deux des mandats suivants : représentant auprès du Parlement Européen, conseiller régional, conseiller général, conseiller de Paris, maire d'une commune de 20.000 habitants ou plus, autre que Paris, et adjoint au maire d'une commune de 100.000 habitants ou plus autre que Paris.

Il est à noter que le mandat de conseiller municipal quelle que soit l'importance démographique de la commune a été explicitement exclu de la liste, ainsi que les fonctions de délégués municipaux auprès des établissements intercommunaux. La loi a en plus introduit l'interdiction de cumul entre président de conseil général et président de conseil régional.

En tout et pour tout, donc un parlementaire peut avoir simultanément jusqu'à quatre mandats : un national, et trois locaux ou supranationaux.

2.2. Après

La réglementation de 2000 introduit plusieurs modifications. Nous nous bornons ici aux aspects qui concernent les élus nationaux.

La première modification concerne l'incompatibilité entre les mandats de député européen et de parlementaire national. Concernant le cumul de mandat parlementaire avec des mandats locaux, la nouvelle réglementation est plus restrictive puisqu'elle réduit à un mandat local le cumul avec celui de parlementaire parmi les suivants : conseiller régional, conseiller de l'Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune de plus de 3500 habitants.

De plus, le mandat parlementaire n'est compatible qu'avec une seule des fonctions de chef de l'exécutif local suivant : président de conseil régional, président du conseil exécutif de Corse, président de conseil général, maire y compris d'arrondissement.

Il est à noter que le mandat de conseiller d'arrondissement et les fonctions de délégué de commune auprès des groupements de communes et des établissements publics de coopération intercommunale, ainsi que les fonctions exécutives qui s'y rattachent, ne sont à aucun moment évoqués par la nouvelle réglementation.

Pour l'essentiel, donc, la réglementation de 2000 rend plus difficile, pour les élus nationaux, le cumul de trois mandats, même si cela reste possible avec des mandats spécifiques, tels que

celui de conseiller d'arrondissement ou quelques fonctions exécutives locales.

3. Les évolutions de pratiques à la suite du changement de réglementation

Afin d'évaluer les effets de la nouvelle réglementation, nous raisonnons en comparant avant et après son application à partir de la population des candidats aux élections législatives de 1997 (avant) et de 2002 (après).

L'avantage de s'intéresser aux candidats et non aux élus est triple. Premièrement, en 1997 la gauche était majoritaire, alors que la droite l'était en 2002. Puisque l'effet du parti est important sur les pratiques de cumul (Knapp 2004, Dewoghélaère et al. 2006), une mesure fondée sur les élus biaiserait les résultats. Deuxièmement, l'étude des candidatures, plutôt que des élus, permet d'éviter le biais de sélection par les électeurs. En effet, les perceptions des électeurs vis-à-vis du cumul des mandats sont ambiguës (François, 2013). Enfin, analyser les candidats signifie analyser les effets de la loi sur l'auto-sélection des hommes politiques. En effet, la loi peut avoir un effet mécanique – qui consiste à rendre incompatibles certains mandats – mais peut aussi avoir un effet psychologique qui ferait que les hommes politiques anticipent l'incompatibilité et ne se présentent pas s'ils ne souhaitent pas renoncer au mandat qu'ils détiennent déjà.

Tableau 1 : Cumulants parmi les candidats aux élections législatives

	1997	2002
nb candidats total	6197	8221
cumulants	1804	1777
%	29,11	21,62
nb candidats présents aux 2 élections	1214	1214
cumulants	655	651
%	53,95	53,62

La mesure la plus simple du cumul correspond au fait pour un candidat de posséder au moins un autre mandat électif local (au sein d'une municipalité, d'un conseil général ou d'un conseil régional). Alors qu'entre 1997 et 2002 le nombre de candidats augmente fortement du fait des incitations du financement public des partis à multiplier les candidatures[2], le nombre de candidats cumulant reste très stable à environ 1800 personnes (tableau 1). En proportion le cumul des mandats semble avoir diminué mais il s'agit d'un effet dû à l'augmentation du nombre total de candidats.

[1] On remarquera que les débats, très présents aux Etats-Unis, sur le cumul dans le temps sont largement absents des discussions en France, à l'exception de l'introduction d'une limitation spécifique pour le Président de la République, de deux mandats de cinq ans.

[2] La moitié des subventions perçues par les partis politiques dépendent des suffrages obtenus par leurs candidats aux élections législatives ce qui incite les partis à multiplier les candidatures.

En restreignant aux 1214 candidats présents aux deux élections, la stabilité est encore plus grande puisqu'il y a, à quatre personnes près, le même nombre de candidats cumulants, représentant 54% de la population. Le premier enseignement est donc que la réglementation n'a en rien modifié l'étendue des pratiques associées au cumul. Il est alors possible que ce soit l'intensité de la pratique qui ait été modifiée compte tenu des modalités de la loi.

la loi de limitation des cumuls n'a pas réduit le nombre de cumulants mais a restreint le nombre de candidats qui détenaient plusieurs mandats locaux

Le tableau 2 permet de répondre à cette question. Sur l'ensemble des candidats, et compte tenu de l'augmentation de leur nombre en 2002, ceux qui cumulent trois mandats sont passés de 36 à 7, soit une chute de 81%. Les candidats cumulant deux mandats sont également moins nombreux, puisqu'ils passent de 566 à 488 (soit 14% en moins). Les candidats cumulant un seul mandat restent stables, alors que les non cumulants augmentent sensiblement, d'un nombre comparable à l'augmentation structurelle des nombres de candidats.

Si l'on s'intéresse maintenant aux candidats présents aux deux élections législatives de 1997 et 2002, la modification des pratiques apporte quelques éléments nouveaux. La détention de trois mandats locaux se réduit fortement même s'il s'agit d'une petite population. De même, les détenteurs de deux mandats locaux sont beaucoup moins présents, passant de 32 à 27% des candidats et de 38 à 27% des candidats présents aux deux élections. Dans l'ensemble, aux élections de 2002, par rapport à celles de 1997, il y avait 82 candidats de moins qui cumulaient deux mandats ou plus, soit une baisse de 31% des cumulants.

Dans le même temps, la détention d'un seul mandat local augmente dans une mesure comparable : en 2002, il y a 78 candidats supplémentaires qui ont déjà un mandat local.

Cette augmentation pourrait être due à l'augmentation générale des candidatures. Néanmoins, nous pouvons penser que ce n'est pas le cas. En effet, le nombre de candidats qui détiennent un mandat local augmente, en termes absolus, de la même manière dans l'échantillon général (84 de plus en 2002) et que parmi les candidats présents aux deux élections (78). Cela suggère que ce sont les mêmes qui cumulaient

plusieurs mandats locaux avant la réforme, qui n'en cumulent plus qu'un ensuite.

Ainsi, la loi de restriction des cumuls semble bien avoir un impact sur les comportements des hommes politiques. Elle n'a pas réduit le nombre de cumulants, mais elle a sensiblement restreint le nombre de candidats qui détenaient plusieurs mandats locaux.

La dernière dimension à étudier porte sur le type de mandat local détenu[3]. Il faut noter que les mandats dont les incompatibilités sont les plus réglementées sont ceux de conseiller régional, de conseiller général et de maire. En revanche, les mandats de conseiller municipal et d'adjoint au maire restent plus accessibles, puisqu'ils dépendent de la taille de la ville. Le tableau 3 nous informe sur les modifications des types de mandats détenus avant et après la mise en place de la nouvelle réglementation.

Parmi l'ensemble des candidats, quatre types de mandats sont en régression. Les présidents de conseils régionaux étaient 10 en 1997, et plus que 3 en 2002. Le nombre de maires, également, diminue de 17%, ainsi que celui des conseillers généraux de 20% et celui des conseillers régionaux de 11%. Il y

Tableau 2 : Nombres de mandats locaux détenus par les candidats aux élections législatives

		0	1	2	3
Parmi l'ensemble des candidats					
Nb candidats		4404	1202	566	36
1997	% tout candidat	71,07	19,40	9,13	0,58
	% candidats cumulants		67,04	31,57	2,01
Nb candidats		6444	1282	488	7
2002	% tout candidat	78,38	15,59	5,94	0,09
	% candidats cumulants		72,14	27,46	0,39
Parmi les candidats présents aux deux élections					
Nb candidats		559	392	248	15
1997	% tout candidat	46,05	32,29	20,43	1,24
	% candidats cumulants		59,85	37,86	2,29
Nb candidats		563	470	178	3
2002	% tout candidat	46,38	38,71	14,66	0,25
	% candidats cumulants		72,20	27,34	0,46

Tableau 3 : Types de mandats locaux détenus par les candidats aux élections législatives

Types de mandats locaux		cm	am	m	cg	P cg	cr	P cr
Parmi l'ensemble des candidats								
1997	Nb candidats	581	213	709	473	25	431	10
	% tout candidat	9,38	3,44	11,44	7,63	0,40	6,95	0,16
	% candidats cumulants	32,21	11,81	39,30	26,22	1,39	23,89	0,55
2002	Nb candidats	665	234	592	377	23	385	3
	% tout candidat	8,09	2,85	7,20	4,59	0,28	4,68	0,04
	% candidats cumulants	37,42	13,17	33,31	21,22	1,29	21,67	0,17
Parmi les candidats présents aux deux élections								
1997	Nb candidats	183	73	303	202	9	163	0
	% tout candidat	15,07	6,01	24,96	16,64	0,74	13,43	0,00
	% candidats cumulants	27,94	11,15	46,26	30,84	1,37	24,89	0,00
2002	Nb candidats	198	63	255	142	11	165	1
	% tout candidat	16,31	5,19	21,00	11,70	0,91	13,59	0,08
	% candidats cumulants	30,41	9,68	39,17	21,81	1,69	25,35	0,15

cm : conseiller municipal, am : adjoint au maire ; m : maire ; cg : conseiller général ; P cg : président de conseil général ; cr : conseiller régional ; P cr : président de conseil régional

[3] Il est à noter que tous les mandats locaux ont été renouvelés entre 1997 et 2002 : en 2001 pour les conseils municipaux, en 1998 et 2001 pour les conseils généraux et en 1998 pour les conseils régionaux.

a en revanche une augmentation parmi les conseillers municipaux, même si en pourcentage des candidats, la proportion reste relativement stable.

Ces données semblent confirmer un impact de la nouvelle législation également sur le mandat local détenu. Plus particulièrement, les plus réglementés tendent à diminuer et sont remplacés par des mandats sur lesquels la réglementation est plus souple.

Parmi les candidats présents aux deux élections, les évolutions sont plus contrastées suivant la collectivité locale. Le nombre de cumulants dans les conseils régionaux reste très stable, contrairement à ceux issus de conseils généraux qui diminuent de 27%, soit bien plus que la proportion dans l'ensemble des candidats. Cette

différence entre les deux conseils exprime une logique différente. Le conseil régional puisqu'il est issu d'un mode de scrutin de liste avec représentation proportionnelle, est plus sensible au contrôle des partis politiques. Le mode de scrutin uninominal des conseils généraux, en revanche, favorise les stratégies de cumul individuelles et ancrées dans un territoire (Dewoghélaère et al. 2006). Les résultats suggèrent donc que les stratégies des partis politiques sont peu affectées par cette loi, alors que les stratégies individuelles des hommes politiques le sont.

Concernant les maires, la diminution est comparable à celle observée dans l'échantillon général. Par contre, le fait qu'il y ait simultanément une diminution de la fréquence des maires et des adjoints au maire semble montrer qu'il n'y a pas eu d'abandon du poste de maire au profit d'un poste d'adjoint avec une délégation de signature, même si cela a dû se produire puisque la diminution des maires est plus importante que celle des adjoints.

Mais comme les mandats intercommunaux ont été explicitement exclus de la réglementation au moment même où les regroupements de communes se sont développés, il est fort probable que l'abandon des mandats de maires se sont faits, au moins en partie, au profit des postes de président d'intercommunalités, en particulier des communautés urbaines.

Dans l'ensemble, la réglementation de 2001 semble également avoir eu un impact sur les mandats locaux que les candidats aux législatives détenaient. En particulier, les mandats les plus réglementés ont clairement diminué.

4. Quels enseignements pour une nouvelle réglementation ?

La comparaison avant et après la mise en œuvre de la réglementation de 2001 montre que, globalement, celle-ci a bien modifié les pratiques de cumul. En particulier, dès l'élection législative de 2002, il y a eu une forte diminution de candidats qui cumulaient plus d'un mandat local, même si le nombre de cumulants est resté stable. En outre, les cumuls « importants » - les maires ou les conseillers généraux - ont fortement diminué, au profit de mandats mineurs, tels que conseillers municipaux ou adjoint au maire. À noter, par contre, que la présence des élus des conseils régionaux n'a pas été fortement affectée par la réglementation.

La « migration » des « cumulards » incite à orienter la nouvelle loi vers les postes exclus de la liste des fonctions électives non cumulables

Cette « migration » des « cumulards » vers des postes nous incite à porter l'attention, dans la loi actuelle, à tous les postes exclus de la liste des fonctions électives non cumulables, et notamment les fonctions de délégué de

commune auprès des groupements de communes et des établissements publics de coopération intercommunale. Ceux-ci, déjà oubliés dans la réglementation de 2001, pourraient constituer des postes attractifs pour sécuriser les carrières des élus nationaux. De même, la réglementation ne sera efficace que si elle rend impossible des comportements de contournement, comme par exemple la perte d'un titre mais la conservation des délégations. Ce seront donc les détails de ses modalités d'application qui feront son efficacité.

Références

- Dewoghélaère, J., Magni Berton R. et J.Navarro, 2006, "The cumul des mandats in contemporary French politics: an empirical study of the XIIe législature of the Assemblée nationale", French Politics, vol. 4, n° 3, 2006, p. 312-332.
- Foucault, M., 2006, "How Useful is the Cumul des Mandats for Being Re-elected ? Empirical Evidence from the 1997 Legislative Election.", French Politics, 4(3) : 292-311.
- François, A. et J. Navarro (eds), 2013, Le Cumul des Mandats. Causes et Conséquences, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- François, A., 2006, "Testing the 'Baobab Strategy' of the French Politicians. The 'cumul des mandats' as a way of obtaining more political resources and limiting electoral competition", French Politics, 4(3): 269-291.
- François, A., 2013, "Do French people like the 'cumul des mandats' of their representatives?", French Politics, 11(2): 204-215.
- Knapp, A., 2004, Parties and the Party System in France: A Disconnected Democracy?, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.