

Les effets de la loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales et des mandats parlementaires sur le renouvellement du personnel politique

par **Sylvain Brouard***

sylvain.brouard@sciencespo.fr

Sylvain Brouard est directeur de recherche au CEVIPOF (Sciences Po) et chercheur associé au LIEPP (Sciences Po)

RÉSUMÉ

La loi n° 2014-125 du 14 février 2014 « interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur », stipule, dans son article 12, qu'elle s'applique « à tout parlementaire à compter du premier renouvellement de l'assemblée à laquelle il appartient suivant le 31 mars 2017 ». Par conséquent, les effets de la loi peuvent, maintenant, être étudiés, du moins en partie, sans prétendre analyser si l'objectif explicite de la loi, l'investissement accru dans le travail parlementaire, a été atteint. En particulier, au-delà de l'effet intentionnel, l'objet de ce papier est d'étudier les effets induits de l'application de cette loi sur le renouvellement du personnel politique.

ABSTRACT

L'étude qui sous-tend ce *Policy Brief* a bénéficié du soutien apporté par l'ANR et l'État au titre du programme d'Investissements d'avenir dans le cadre du labex LIEPP (ANR11LABX0091, ANR 11 IDEX000502).

The law n° 2014-125 of February 14, 2014 prohibiting the cumul of local executive functions with being a member of Parliament (MP), states, in its article 12, that it applies to each MP since the first renewal of the chamber where (s)he seats after March 31, 2017. Therefore the effects of the law can now be analyzed, at least partially, without seeking to study whether or not the explicit aim of the statute – i.e. improving MP's involvement in parliamentary activities – has been achieved. Particularly, beyond the intentional effect, the present paper studies the induced effects of the implementation of this law on politicians' turnover.

La loi n°2014-125 du 14 février 2014 « interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur », stipule, dans son article 12, qu'elle s'applique « à tout parlementaire à compter du premier renouvellement de l'assemblée à laquelle il appartient suivant le 31 mars 2017 ».

Par conséquent, les effets de la loi peuvent, maintenant, être étudiés, du moins en partie, sans prétendre analyser si l'objectif explicite de la loi, tel que stipulé dans l'exposé des

** L'auteur adhère à la charte de déontologie du LIEPP disponible en ligne et n'ont déclaré aucun conflit d'intérêt potentiel.*

Comment citer cette publication :

S. Brouard, **Les effets de la loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales et des mandats parlementaires sur le renouvellement du personnel politique**, *LIEPP Policy Brief*, n°32, 2017-11-20.

motifs, a été atteint [1] : « 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 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. »

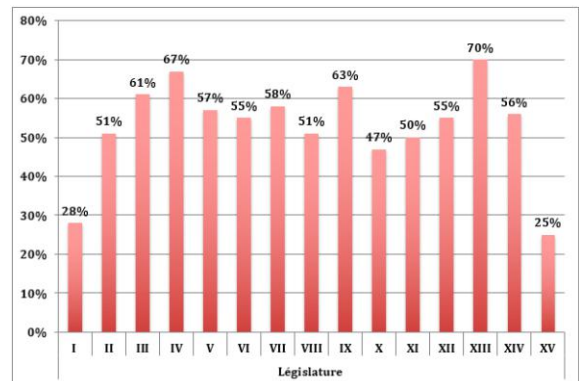
En particulier, au-delà de l'effet intentionnel, l'objet de cette note est d'étudier les effets induits de l'application de cette loi sur le renouvellement du personnel politique.

1. Comment estimer les effets sur le renouvellement parlementaire

Le renouvellement des députés à l'Assemblée nationale a été sans précédent depuis 1958. Un quart seulement des députés sortants [2] ont été réélus (graphique 1). La baisse de la proportion de députés cumulant au moins un mandat local est nette entre les députés élus en 2012 et 2017 (18 points) comme celle de la proportion de députés maires (20 points) (Graphique 2). 39% des députés sortants ont renoncé à se représenter en 2017 alors qu'ils n'étaient que 18% en 2012. Est-ce pour autant un effet induit de la loi de 2014 ? Il est ardu d'estimer précisément dans quelle mesure celle-ci a induit une rotation spécifique parmi les députés. En effet si certains (comme J. F. Copé, C. Delga, A. Gest ou A. Rousset par exemple [3]) ont explicitement renoncé à se présenter anticipant l'application de la nouvelle loi, il est aussi plus que probable que des élus aient

renoncé, souvent implicitement, à se présenter compte tenu de la conjoncture politique, plus qu'incertaine pour nombre d'entre eux, en particulier pour les sortants socialistes. En 2012, la proportion de députés sortants réélus parmi ceux qui étaient candidats atteignait 73% alors qu'elle fut seulement de 43% en 2017. En outre certains députés en situation de cumul ont aussi été défaits électoralement. Par conséquent, il est empiriquement impossible d'estimer rigoureusement la part du renouvellement de la chambre basse attribuable à la loi de 2014.

Graphique 1 – Proportion de députés sortants réélus sous la V^{ème} République



Source: Enquête LEGIPAR actualisée par l'auteur

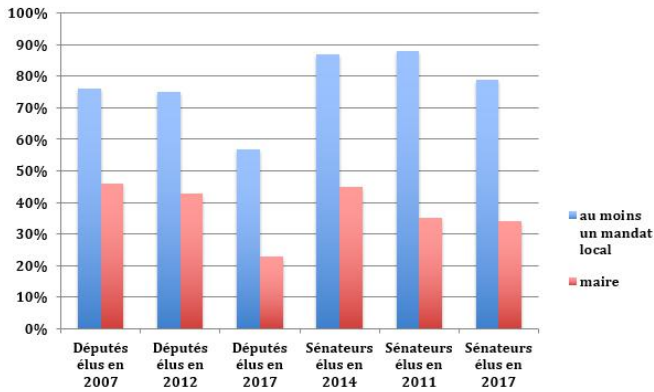
Le taux de reconduction (41%) des sortants de la série 1 lors des élections sénatoriales de septembre 2017 (Graphique 3) a également été faible. Comme pour les députés, bien que dans une moindre proportion, une baisse de la proportion de sénateurs cumulant au moins un mandat local est discernable (9 points) entre ceux élus en 2011 et 2017 (Graphique 2). A l'inverse, la proportion de sénateurs détenant un mandat de maire au moment de l'élection est stable entre 2011 et 2017. La proportion de sénateurs sortants candidats est en baisse de 9 points entre 2011 et 2017 pour atteindre 58% mais des niveaux comparables ont déjà été observés en 2008 et 2001. L'entreprise visant à apprécier la part précisément imputable à la loi de 2014 dans le renouvellement sénatorial de 2017 se heurte, elle aussi, aux difficultés évoquées pour les élections législatives de 2017.

Le renouvellement sénatorial partiel offre, à l'inverse, l'opportunité de disposer d'un groupe témoin permettant d'observer l'effet de l'application de la loi sur le non-cumul des mandats. Les sénateurs de la série 2, élus en 2014, ne sont pas confrontés aux incertitudes du suffrage universel (même indirect) mais devaient se conformer aux nouvelles obligations légales applicables à partir du 02 octobre 2017. L'anticipation, par les candidats potentiels aux élections sénatoriales, dès les élections sénatoriales de 2014, des conséquences de la nouvelle loi sur le cumul des mandats est possible. Cependant, les conséquences de l'interdiction du cumul des fonctions exécutives locales n'ont pas été, à l'époque, un sujet de préoccupation majeur parmi les candidats potentiels aux élections sénatoriales, en

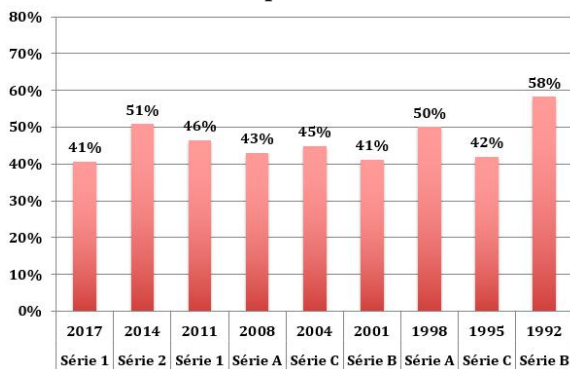
[1] Une telle analyse nécessite une comparaison de l'exercice de la fonction parlementaire sur un temps long et une multitude d'indicateurs. Pour un exemple d'une telle étude, voir : Laurent Bach, *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*, Paris, Editions Rue d'Ulm, 2012.

[2] Un parlementaire sortant est un parlementaire siégeant au moment des élections parlementaires. Ni un ministre ayant abandonné son siège au Parlement pour siéger au gouvernement, ni un suppléant devenu député puis ayant perdu son siège à la suite du retour du titulaire ne sont considérés comme sortants lorsqu'ils redeviennent parlementaires lors de la législature suivante. Sur les différentes manières de mesurer le renouvellement parlementaire et leurs effets, voir : Abel François & Emiliano Grossman, « How to Define Legislative Turnover? The Incidence of Measures of Renewal and Levels of Analysis », *The Journal of Legislative Studies*, 2015, 21:4, 457-475.

[3] Il est à noter que si les successeurs à l'Assemblée nationale des deux premiers cités appartiennent au même parti que leurs prédécesseurs, ce n'est pas le cas pour les deux derniers cités.

Graphique 2 – Cumul des mandats au moment de l'élection des parlementaires

Source: Base de données "Les acteurs du bicamérisme" actualisée par l'auteur [4].

Graphique 3 – Proportion de sénateurs réélus depuis 1992

Source: Base de données "Les acteurs du bicamérisme" actualisée par l'auteur.

particulier parce que l'opposition promettait de revenir sur la loi promulguée et que cette dernière comprenait des dispositions facilitant le remplacement, pour cause de cumul, des titulaires par leur suppléant. Empiriquement, la proportion de sénateurs sortants ne se représentant pas est restée stable (33%) entre 2011 et 2014. En outre, ni la proportion de sénateurs en situation de cumul ni celle de sénateurs maires n'ont diminué entre 2011 et 2014 (Graphique 2), ce qui ne semble pas corroborer l'hypothèse de comportements d'anticipation spécifiques en 2014. Nous faisons donc l'hypothèse que le renouvellement sénatorial constaté en 2017 sur cette portion des élus du Palais du Luxembourg n'est affecté ni par des comportements d'anticipation ni par les résultats incertains d'un scrutin. L'identification de l'effet propre de la loi de 2014 en devient alors aisée.

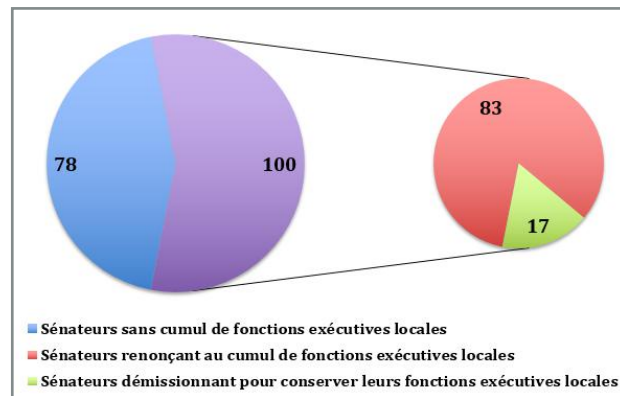
2. Renouvellement parlementaire ou ouverture des fonctions exécutives locales?

Sur les 178 sénateurs de la série 2 siégeant au 30 mai 2017, 100 avaient, en 2017, une situation de cumul non-autorisée après le renouvellement sénatorial

[4] Voir, Sylvain Brouard, « Un renouvellement profond et régulier des sénateurs », L'Hémicycle, 495, octobre 2017, pp. 13-15.

de 2017 (Graphique 4). Seuls 17 sénateurs ont, à ce jour, démissionné de leur mandat [5]. L'application de la loi de 2014 a donc directement causé le départ de près de 10 % des sénateurs de la série 2. Bien que loin d'être négligeable, une telle proportion est sans commune mesure avec les niveaux de renouvellement constatés à l'Assemblée nationale (75%) et au Sénat (58%).

Bien que l'effet de la loi de non-cumul des fonctions exécutives locales et des mandats parlementaires soit susceptible de varier selon le type de mandat parlementaire, de fonctions exécutives locales, le contexte de la décision d'arbitrage entre les mandats et les caractéristiques des parlementaires, le profil des sénateurs appartenant à la série 2 en terme de cumul des mandats suggère que l'impact de la loi de 2014 n'est pas susceptible d'être spécifiquement plus faible parmi ce groupe (Graphique 4). En effet, ce groupe de sénateurs comptait plus d'élus cumulant au moins un mandat local (87%) lors de leur élection, que les députés élus en 2007 et 2012, et autant que les sénateurs élus en 2011. En outre, il ne compte pas moins de maires dans ses rangs (45%) que les députés et sénateurs étudiés. On peut donc raisonnablement inférer que la majeure partie de la rotation du personnel parlementaire constatée en 2017 n'est pas directement imputable aux effets de la loi sur le cumul des mandats.

Graphique 4 – Sénateurs de la série 2 face à la loi de 2014

Source: Base de données "Les acteurs du bicamérisme" actualisée par l'auteur.

Au final, seulement 17% des sénateurs (de la série 2) concernés par l'application de la loi de 2014 ont choisi leur mandat local, en l'occurrence une présidence de Conseil départemental, une vice-présidence de Conseil départemental, deux présidences d'intercommunalités et 13 mandats de maire (souvent couplés avec des fonctions exécutives

[5] Les 17 sénateurs ayant choisi leur(s) mandats et fonctions exécutives locales sont : ANZIANI Alain, BAROIN François, BOULARD Michel, BOUVARD Jean-Claude, CÉSAR Gérard, COMMEINHES François, DES ESGAULX Marie-Hélène, Jean-Léonce DUPONT, FALCO Hubert, GAUDIN Jean-Claude, HUMMEL Christiane, Michel MERCIER, NÈGRE Louis, PINTAT Xavier, RACHLINE David, de RAINCOURT Henri, FOURNIER Jean-Paul.

dans des intercommunalités). La majorité est restée parlementaire. Ces résultats suggèrent que l'application de la loi sur le non-cumul a donc moins provoqué une rotation des mandats parlementaires qu'un renouvellement des titulaires de nombreuses fonctions exécutives locales. L'effet de la dernière loi en date limitant le cumul des mandats sur le renouvellement politique s'exerce donc, de manière prédominante, au niveau infranational. Alors que 17 sénateurs ont quitté le Palais du Luxembourg, les 83 sénateurs non renouvelables en 2017 siégeant au 30 mai 2017 ont ainsi libéré 121 fonctions exécutives locales [6] (Tableau 1) dont 53 positions de maires, 19 présidences de présidents d'intercommunalité, 6 présidences d'un Conseil départemental, régional ou territorial. Cependant l'effet de la loi se poursuit également parmi les remplaçants [7] des démissionnaires. En effet, l'un des remplaçants, Max Roustan, a démissionné pour garder ses fonctions de maire d'Alès et de président de la Communauté d'agglomération Alès Agglo. Sur les 15 nouveaux sénateurs en poste, remplaçant les sénateurs démissionnaires, 13 d'entre eux exerçaient au total 22 fonctions exécutives locales. In fine l'effet de la loi de 2014 sur la rotation au sein des fonctions exécutives locales est encore amplifié et atteint 143 fonctions exécutives locales [8]. A minima, la loi de 2014 a donc provoqué la rotation de 8 fois plus de positions exécutives locales que de mandats

sénatoriaux.

Une telle analyse est confortée par les nombreux présidents d'exécutifs élus ou réélus à l'Assemblée nationale [9] et au Sénat en 2017 qui ont aussi choisi d'abandonner leurs mandats locaux. Ainsi 11 sénateurs ont abandonné leur mandat de président de Conseil départemental (ou territorial) ou sont sur le point de le faire, 58 sénateurs sont dans une situation similaire pour leur mandat de maire. A ce total, il convient d'ajouter les 35 sénateurs quittant les vice-présidences de Conseils départementaux et régionaux, les fonctions d'adjoints dans les municipalités ainsi que les fonctions de président et vice-président des intercommunalités. Au total, les 104 sénateurs cumulant des fonctions exécutives locales, de la série 1 élus en 2017 (soit 61% d'entre eux), abandonnent 145 fonctions exécutives locales.

En conclusion, l'analyse des effets, sur la série sénatoriale non-renouvelée en 2017, de l'application de la loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec un mandat parlementaire, suggère qu'en l'état, cette dernière n'est qu'une cause secondaire, à défaut d'être insignifiante, du turn-over parlementaire constaté en 2017 et qu'elle induit davantage une ouverture des positions exécutives locales que des positions parlementaires à de nouveaux titulaires.

Tableau 1. Nombre et type de mandats abandonnés par les sénateurs en 2017

	sénateurs élus (170)	sénateurs non-renouvelables (161)	sénateurs suppléant les sénateurs démissionnaires pour cumul (15)
adjoint au maire	22	14	5
vice-président d'une intercommunalité	20	23	7
président d'une intercommunalité	13	19	1
maire	58	53	8
vice-président d'un Conseil départemental	16	1	0
vice-président d'un Conseil régional ou territorial	5	1	1
président d'un conseil régional, départemental ou territorial	11	6	0

[6] Les démissions de mandats non-exécutifs causées par l'interdiction pour les parlementaires du cumul de plus d'un mandat local ne sont pas incluses dans ce décompte.

[7] Deux sénateurs (F. Baroin et H. de Raincourt), élus dans des départements élisant leurs sénateurs au scrutin majoritaire, ont démissionné, en raison du cumul des mandats, avant le 02 octobre 2017. Par conséquent, les dispositions de la loi de 2014 sur le remplacement par les suppléants n'étaient pas effectives et deux élections partielles seront organisées. La démission de M. Bouvard, pour les mêmes raisons, en juin 2017, a aussi entraîné une élection sénatoriale partielle en Savoie le 24 septembre 2017.

[8] N'ont pas été intégrés, dans ce décompte, les départs anticipés de sénateurs des exécutifs intercommunaux intervenus lors des fusions des institutions intercommunales survenues fin 2016, dans le cadre de l'application de la loi NOTRE.

[9] Selon Le Monde du 26 juin 2017, au moins 223 députés (soit 38,6%) cumulaient des fonctions exécutives locales. Seul J. Bompard a démissionné, le 21 août 2017, de l'Assemblée nationale pour cumul des mandats, en permettant à sa suppléante de siéger, après avoir démissionné de son poste de maire puis avoir été réélu maire d'Orange le 25 juillet 2017.



U-S-PC
Université Sorbonne
Paris Cité

Le LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) est un laboratoire d'excellence (Labex). Ce projet est distingué par le jury scientifique international désigné par l'Agence nationale de la recherche (ANR). Il est financé dans le cadre des investissements d'avenir.
(ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02)

www.sciencespo.fr/liepp

Si vous voulez recevoir les prochains échos du LIEPP et rester informés de nos activités, merci d'envoyer un courriel à : liepp@sciencespo.fr

Directeurs de publication :
Bruno Palier
Etienne Wasmer

Maquette :
Juliette Seban
Andreana Khristova

Sciences Po - LIEPP
75007 Paris - France
+33(0)1.45.49.83.61

© LIEPP 2017