



HAL
open science

Le cumul des mandats contre la démocratie locale ?

Guillaume Marrel

► **To cite this version:**

Guillaume Marrel. Le cumul des mandats contre la démocratie locale ?. *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation* / Institut de la décentralisation, 2004, III, pp.122-128. halshs-00290997

HAL Id: halshs-00290997

<https://shs.hal.science/halshs-00290997>

Submitted on 1 Jun 2017

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.

Le cumul des mandats contre la démocratie locale ?

Guillaume Marrel, docteur en science politique, chercheur associé au PACTE/CERAT

Le cumul n'est pas anti-démocratique. Il renvoie à une conception représentative de la démocratie. Il a même accompagné la démocratisation des pouvoirs locaux dans le cadre parlementaire. Mais, véritable règle du jeu politique, il a aussi empêché toute forme alternative de participation et favorisé la consolidation d'une « démocratie de délégation », longtemps maintenue sous la tutelle de l'Etat. L'étude des lois de limitation de 1985 et 2000 montre qu'elles n'ont pas été votées en vue d'un plus grand partage des responsabilités publiques. Si elles ne sont en rien favorables à l'essor de véritables arènes délibératives locales, c'est que le discours participatif n'a jamais réellement influencé les débats sur la limitation d'un cumul historiquement conçu comme un rempart aux dérives de la démocratie directe.

Limitation du cumul des mandats et développement de la démocratie locale participative seraient liés. C'est du moins ce que semble accréditer l'adoption, à deux ans d'intervalle, des lois sur le cumul du 8 mars 2000 et de la loi sur les conseils de quartier du 5 février 2002. Au milieu des années 1990, le cumul des mandats est apparu comme une pratique monopolistique contraire aux principes démocratiques. Sa limitation devait presque mécaniquement favoriser l'essor des procédures délibératives. Pourtant aujourd'hui, ni les incitations à la participation, ni les incompatibilités consenties par les parlementaires ne satisfont véritablement les attentes des partisans de la démocratie locale. Les premières donnent le plus souvent l'impression d'une instrumentalisation politique des outils de la délibération. Partielles et inachevées, les secondes ne parviennent pas à déstabiliser les logiques de l'appropriation du pouvoir représentatif local par les notables.

Démocratisation et notabilisation des pouvoirs locaux

Le cumul des mandats locaux et nationaux reste longtemps conforme aux logiques dominantes de la représentation politique. Jusqu'au milieu des années 1960, rares sont les critiques à son égard. Au XIX^e siècle, il accompagne l'essor d'une démocratie locale que l'on veut avant tout représentative. Il apparaît ensuite comme un facteur de la démocratisation du recrutement électoral et de l'émancipation des carrières politiques. La République parlementaire consacre l'indépendance des cumulants

locaux. Elle permet la consolidation d'un *pouvoir périphérique* légitimé par les urnes et renforcé par le régime gaulliste. Mais en accélérant la professionnalisation des notables, le cumul verrouille le système de pouvoir par délégation au profit d'une représentation nationale localement enracinée.

Enracinement local et spécialisation des carrières électives

Le cumul des mandats contribue d'abord à l'enracinement local du régime parlementaire. Il est le fruit des toutes premières mesures de décentralisation par l'extension du suffrage censitaire à la nomination des assemblées municipales et départementales, en 1831 et 1833. L'intérêt croissant des grands notables pour la gestion locale prépare les étapes d'une carrière électorale ascendante. En 1848, après l'échec de la décentralisation municipale, la figure du député-conseiller général assure la pérennité d'un système représentatif fondé sur les « capacités », face au suffrage universel. Mais les mandats locaux servent déjà de tremplins électoraux ou de bases de retrait et l'expérience locale devient aussi un facteur de légitimation des prétendants démocrates. A partir de 1852, les élections locales et nationales sont soumises à un étroit contrôle administratif et le cumul des candidatures officielles explique alors la systématisation du double et du triple mandat parmi les députés bonapartistes. Le phénomène concerne jusqu'aux neuf dixièmes des élus du Corps législatif, car la pratique devient en quelque sorte « obligatoire » et s'impose comme une ressource de légitimité de type gestionnaire fréquemment utilisée par l'opposition, face aux manipulations préfectorales.

L'enracinement local des carrières électorales se double d'une division du travail politique et d'une spécialisation des tâches. En France, le cumul freine alors la constitution de grandes organisations partisans nationales, contrôlant les carrières électorales. Bien avant leur apparition, le double ou le triple mandat fait de la représentation une activité à plein temps. Elle est encore mal indemnisée, mais le cumul assure une certaine longévité. On retrouve de fait bien souvent les cumulants à la tête de systèmes de parrainage locaux pour la sélection et le financement des candidatures municipales, cantonales et parlementaires.

La République des cumulants

Avec l'installation de la Troisième République, le cumul devient le gage d'un ordre démocratique fondé sur le principe de délégation. Il assure, en quelque sorte, la républicanisation locale du régime parlementaire. Une compétition électorale pacifiée, libre et plus concurrentielle se met en place. Les cumuls se diversifient. En l'absence de toute incompatibilité, les édiles — élus depuis 1882 — pénètrent massivement dans les chambres : les maires représentent 36% des parlementaires en 1936 contre 23% en 1893. Dans l'entre-deux-guerres, c'est principalement autour du mandat de maire des chefs-lieux et des centres urbains que s'organisent les carrières des principaux dirigeants locaux. La municipalisation des trajectoires se traduit par

l'augmentation du cumul renforcé des parlementaires-maires-conseillers généraux (26% en 1936).

Une démocratie de petits entrepreneurs solidement enracinés dans leur circonscription se met en place. Le cumul apparaît comme le garant du système parlementaire républicain. Face à « l'immaturation du suffrage », au risque plébiscitaire et à « l'inconstance des scrutins », le scrutin d'arrondissement comme le cumul sont appréhendés comme les conditions de la républicanisation du pays par les élites locales. La longévité des hommes est perçue comme le gage de la stabilité institutionnelle, par delà l'instabilité ministérielle.

Au-delà des discours de justification, le cumul est surtout conçu par les dirigeants politiques comme un instrument d'implantation partisane. La systématisation des parrainages électoraux donne progressivement lieu à une organisation départementale des équipes politiques au sein des comités électoraux qui clivent la société des notables. Leur coordination par les groupes parlementaires permet la formation de centres d'investiture nationaux. L'utilisation délibérée du cumul facilite dans un premier temps la stabilisation de nouveaux leaders locaux et la constitution de réseaux d'élus parmi la bourgeoisie opportuniste et les « nouvelles couches » du Parti radical.

Si les mouvements socialistes reposent sur une base militante plus élargie, ils se notabilisent eux aussi autour d'élus locaux influents. Le cumul est utilisé au profit d'une représentation des classes moyennes, des fonctionnaires et des employés. « Nous socialistes, nous ne considérons pas le mandat électif comme une charge honorifique, mais comme un poste de lutte », explique le député de Montluçon, Paul Constans, en 1902. « Par conséquent, si nous comprenons qu'il ne puisse pas y avoir de cumul entre deux mandats électifs rétribués, nous acceptons sans hésiter deux mandats électifs lorsqu'ils ne s'annulent pas l'un par l'autre. Il n'est pas du tout impossible, ni difficile de remplir les fonctions de conseiller municipal ou même de maire dans une commune et d'être en même temps député ou sénateur¹. » En 1924, 75 % des députés de la SFIO cumulent ; plus de la moitié sont maires. En région parisienne à la veille du Front Populaire, le cumul municipal sert également les intérêts des militants ouvriers du Parti communiste et facilite la consolidation d'un groupe à la Chambre. Près de 50 % des députés communistes sont élus locaux en 1936.

Réservé à une minorité, ce cumul ne pèse pas directement sur l'entrée en politique. Mais il est l'instrument d'un contrôle notabiliaire très hiérarchisé des investitures locales et de l'accès aux sphères dirigeantes. Par ses effets de stabilisation des équipes en place, le phénomène diminue les chances d'alternance. Il peut de ce point de vue apparaître comme l'un des plus importants obstacles à la démocratisation de la représentation locale. Cette régulation à la fois professionnelle et notabiliaire de la vie politique française se perpétue sous la Quatrième République, malgré le renouvellement du personnel politique et l'usage du scrutin départemental. Sous le régime gaulliste, le cumul continue d'assurer une régulation oligarchique de la

démocratie représentative au détriment des organisations partisanses et d'une plus forte participation des militants à la vie politique locale. Cet accaparement de la représentation politique est contrebalancé, dans les discours, par les avantages locaux du cumul.

La légitimité démocratique du pouvoir périphérique

Si la démocratie représentative locale s'accommode si bien du cumul, c'est que celui-ci rend acceptable la centralisation des services de l'Etat. A ce titre, il apparaît très vite comme une « nécessité pratique » du système politico-administratif. Au XIX^{ème} siècle, l'absence d'autonomie locale et le poids des tutelles justifient le double mandat non seulement comme un instrument d'émancipation du personnel élu face à l'administration préfectorale, mais aussi comme un outil de médiation des intérêts locaux vers le centre de la décision ministérielle². Après 1871, le traumatisme de la Commune de Paris, la crainte des régionalismes et le principe de l'uniformité républicaine entravent la pleine reconnaissance des libertés locales. Le cumul est défendu comme un élément assurant à la fois une production législative respectueuse « des besoins du pays » et une administration locale conforme à l'esprit des lois. Il favorise l'autonomisation des gouvernements locaux tout en assurant la régulation parlementaire des intérêts territoriaux.

Conçu comme un instrument d'émancipation locale, le cumul produit cependant des effets paradoxaux. Dans les Chambres, les élus locaux constituent la véritable majorité. Ils contrôlent étroitement le travail législatif, par l'intermédiaire notamment du Groupe des députés-maires dès 1908 ou celui des sénateurs-maires, à partir de 1921. Ils entretiennent directement le système d'interdépendance entre le centre et les périphéries qui légitime leur propre existence. C'est ainsi que le cumul peut être considéré, depuis 1880, comme l'une des causes de l'impossible statut de l'élu local dont l'adoption menacerait le contrôle notabiliaire des territoires politiques. C'est ainsi que les élus locaux-législateurs ont pu contribuer à la construction législative d'un Etat régulateur centralisé qui justifie leur propre fonction de médiation.

Avec le programme Républicain, l'intervention publique se développe par sous l'effets des décrets d'application des grandes lois scolaires, sociales et urbaines des années 1880 à 1920. En votant l'importante législation qui accompagne les bouleversements liés à l'industrialisation et à l'urbanisation du pays, les parlementaires-élus locaux généralisent le plus souvent des dispositifs expérimentés localement. Mais la systématisation produit aussi d'importants effets bureaucratiques et accroît les dépenses des communes et des départements. En l'absence d'autonomie financière locale, la républicanisation du local encourage les tutelles et les emprunts. Leur renforcement dans l'entre-deux-guerres tend ainsi à redonner au cumul une véritable fonction de médiateurs des intérêts locaux dans le *modèle républicain d'administration territoriale*³.

Après 1958, plusieurs facteurs se conjuguent pour systématiser le phénomène. Le parlementarisme rationalisé limite considérablement le rôle des élus de la nation. Encouragés par le retour du scrutin d'arrondissement, ceux-ci se replient sur leurs circonscriptions. Le cumul n'est plus l'outil de la construction législative de la République par les périphéries. La présidentialisation du régime s'accompagne d'un renforcement du pouvoir exécutif et de l'autorité des préfets, ainsi que d'un important développement des services de l'Etat central. C'est donc la fonctionnalité politico-administrative du cumul qui se confirme. On assiste alors à une intensification des logiques du pouvoir périphérique autour des ressources d'accès au centre de la décision⁴.

Le cumul des mandats accompagne l'essor d'une démocratie locale représentative et apparaît longtemps comme un instrument d'autonomisation des représentants et des gouvernements locaux. Enracinée localement, la République des notables ne semble pas pouvoir se passer de ce facteur d'ajustement entre la représentation locale et le « centralisme démocratique ». Ainsi justifié, le cumul apparaît cependant comme l'un des plus difficiles obstacles à la décentralisation. Il amplifie le processus de professionnalisation politique, contribue à la stabilisation des équipes dirigeantes, entretient le contrôle notabiliaire des investitures locales et la confiscation de la représentation électorale. Il est, en définitive, au fondement de la construction d'une démocratie de délégation sous tutelle de l'Etat.

Une limitation des cumuls sans participation citoyenne

Avant les premières lois de limitation du cumul de 1985, plusieurs propositions échouent sous la Seconde République et entre 1871 et 1914. Elles mettent en scène trois arguments : la revalorisation du rôle des parlementaires, la responsabilisation des élus locaux dans le cadre de la décentralisation et la démocratie locale participative. Le premier est généralement bien accueilli parmi les parlementaires parce qu'il est conforme au principe de délégation. Menaçant pour l'équilibre du système représentatif, les deux autres arguments disqualifient longtemps toute tentative d'élargissement des incompatibilités.

De l'occultation à l'instrumentalisation de la participation

Ancré dans la théorie représentative, le cumul apparaît comme un rempart au spectre d'une démocratie directe, associée à la violence des interpellations publiques dans les assemblées révolutionnaires. En 1850, comme dans les années 1880 et 1890, le cumul est justifié et encouragé comme un antidote au péril plébéien et à l'autonomisation des pouvoirs locaux.

Après avoir été longtemps occulté, le discours participatif est largement instrumentalisé dans les années 1970, par les formations politiques qui s'emparent de la réforme des cumuls à des fins stratégiques. Lorsque le débat sur le cumul resurgit

dans les années 1970, la démocratie locale ne fait plus peur et c'est précisément au nom de la décentralisation et la participation qu'apparaît la nécessité d'une limitation du cumul. La « décolonisation des provinces » appelée de ses vœux par Michel Rocard vise l'avènement d'une démocratie participative fondée sur les « forces vives ». C'est au nom d'une réforme radicale du pouvoir local, qu'il faut désormais mettre fin au cumul. La contestation renvoie aux expériences concrètes de la gauche autogestionnaire et, en particulier, aux alternatives politiques proposées par les Groupes d'Action Municipale. Les GAM appuient alors l'essor des associations, unions et comités de quartier, véritables contre-pouvoirs du présidentialisme municipal. Leurs militants analysent le cumul comme un verrou de la démocratie de délégation et un instrument de concentration du pouvoir au profit d'une minorité de notables. Ils interdisent tout cumul de mandats locaux et nationaux, mais aussi celui des responsabilités associatives ou partisans au sein des communes adhérentes⁵. Ces pratiques vont cependant peu influencer les réquisitoires anti-cumul.

Au même moment, les réformateurs du Club Jean Moulin comme Alain Peyrefitte et Michel Crozier isolent le cumul comme un facteur de blocage, dans leurs réflexions sur la modernisation de l'Etat⁶. Pour eux, le phénomène entre en contradiction avec le projet de responsabilisation des élus locaux. La décentralisation doit faire disparaître les effets pervers du cumul : la localisation de la représentation parlementaire, l'absentéisme, l'inégal accès aux ressources de l'Etat, les conflits d'intérêts et la résistance des notables au changement, la concentration des pouvoirs locaux, le poids des notables et l'affaiblissement chronique des organisations partisans. A l'UDF, la réforme du cumul est conçue comme un « début de décentralisation politique qui devrait entraîner une dynamique de décentralisation administrative⁷ ». Il s'agit d'ébranler l'édifice centraliste et les arrangements notabiliaires. Pour dissimuler les intérêts partisans et repousser les objections des notables en place, trois principes démocratiques sont avancées : une meilleure répartition des responsabilités, une concurrence électorale loyale et élargie et enfin, une participation accrue des citoyens à la préparation des décisions. Dans le contexte des années 1970, les décentralisateurs ne peuvent ignorer les aspirations démocratiques exprimées par le mouvement autogestionnaires. Mais la limitation du cumul est surtout perçue comme un moyen de renforcer la démocratie locale de délégation et la légitimité des responsables locaux.

Contestation et consécration des notables locaux

Après la victoire socialiste de 1981, la limitation du cumul des mandats n'est plus une priorité dans le projet de décentralisation porté par deux grands notables locaux. Pour Pierre Mauroy et Gaston Deferre, il s'agit surtout de mettre fin à la tyrannie des bureaux parisiens et à l'archaïsme des tutelles afin de libérer les capacités d'initiative des élus locaux en renforçant leur majorité et leurs pouvoirs. Le cumul est censé disparaître de lui-même, avec la clarification des responsabilités. La première loi de

décentralisation est donc adoptée en 1982, sans aucune incompatibilité. Mais en supprimant la tutelle de l'Etat, la loi accroît le pouvoir de décision et la responsabilité des élus locaux. En l'absence d'autonomie financière, et sans limitation, le cumul demeure la règle pour l'accès au centre. Le nouveau dispositif amplifie la polarisation du pouvoir local et conduit bientôt au « sacre des cumulants⁸ ».

Lorsque le projet de limitation du cumul réapparaît en 1985, à l'instigation du gouvernement, la reprise des arguments précédents dissimule mal les motivations stratégiques du Parti socialiste, après l'échec des élections cantonales de 1982 et à la veille des élections régionales et législatives de 1986. Concession faite aux déçus de la décentralisation, une limitation raisonnable des cumuls doit permettre de déstabiliser la droite tout en ouvrant la représentation électorale aux militants du parti. Le discours participatif a quasiment disparu. La mesure est péniblement votée à la fin du mois de décembre 1985, sous la forme de deux lois de limitation interdisant les cumuls renforcés⁹.

Dans un système partiellement décentralisé le principe de limitation ne produit aucun effet de démocratisation. La mesure est inefficace en terme d'ouverture du recrutement électif local. Elle tend à renforcer la légitimité des cumuls autorisés associant mandat parlementaire et fonctions exécutives locales. Elle donne également lieu à des pratiques de contournement avec l'essor du cumul par procuration, familial, ou par équipe, permettant à un leader local de redistribuer à ses proches, les mandats qui lui sont désormais interdits¹⁰.

Après 1982, le phénomène garde une certaine fonctionnalité dans la nouvelle gestion publique territoriale bousculée par l'intercommunalité et l'Europe et caractérisée par l'opacité et la complexité. Dans un contexte de « gouvernance territoriale », le cumul des mandats permettrait à certains élus de faire valoir une vision surplombante, et d'assumer les médiations horizontales et de contrôle des négociations avec les partenaires locaux. Il servirait à simplifier et clarifier les nouveaux mécanismes de l'action publique. En instituant un centralisme à l'échelon local, il serait synonyme de visibilité politique et d'efficacité. Il contribuerait enfin à maintenir le rôle du politique en opposant une double légitimité électorale aux pouvoirs renforcés des experts et de l'administration locale¹¹. Dans l'attente d'une complète réorganisation institutionnelle du territoire, il constituerait en définitive un principe d'ordre. Véhiculée par les élus, cette interprétation fonctionnelle se heurte à la contestation participative.

Démocratie locale ou révision parlementaire ?

Dans la foulée du projet Vedel de révision constitutionnelle, la mobilisation anti-cumul qui reprend en 1995 vise principalement la revalorisation de la fonction parlementaire. La question est sur l'agenda politique depuis les réflexions menées sur le statut de l'élu local, les rapports entre « politique et argent » et la dénonciation des conflits d'intérêt et de la corruption¹². Mais l'idée d'une nouvelle limitation des

cumuls mûrit alors surtout au sein du Parti socialiste, pour partie sous la pression des militants. En 1994, le comité d'experts du PS propose d'interdire tout mandat local aux députés, y compris les fonctions exécutives des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). On retrouve alors un certain nombre de propositions de l'Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale (ADELS).

L'objectif affiché est de clarifier les niveaux de responsabilité de la démocratie locale afin de faciliter le contrôle des pouvoirs par le citoyen, de limiter la corruption et l'appropriation personnelle des charges et enfin d'accroître le nombre des représentants. Mais il s'agit surtout de casser les logiques de l'auto-réglementation d'un pouvoir local hostile aux principes délibératifs. La figure du parlementaire-maire est présentée comme un redoutable obstacle aux réformes de la démocratie locale. Et de fait, les élus locaux défendent le système notabiliaire au Parlement et se montrent les plus farouches adversaires des mesures participatives, comme le référendum local¹³, la simplification des découpages administratifs, l'autonomisation de la fiscalité locale, la définition de pôles de compétences spécifiques, la séparation des pouvoirs délibératifs et exécutifs locaux, l'extension des droits de l'opposition municipale, l'élection des représentants des ECPI au suffrage universel direct...etc.

Pourtant, le projet de réduction des cumuls annoncé par Lionel Jospin en juin 1997 est principalement conçu comme une mesure de modernisation destinée à faciliter la démocratisation de la vie parlementaire et l'accès des femmes au métier d'élu. Il est moins question de participation locale que de restauration du rôle du député dans le régime présidentiel. Le rapporteur Bernard Roman insiste à l'Assemblée sur le vaste programme de rénovation de la vie politique dans lequel prend place le projet : décentralisation, modes de scrutin, harmonisation de la durée des mandats, revalorisation du parlement, statut de l'élu¹⁴.

Après le dépôt du projet gouvernemental, le 11 février 1998, quatre laborieuses lectures et d'importantes concessions accordées aux notables, deux nouvelles lois sont adoptées le 8 mars 2000¹⁵. Lancée au nom de la démocratisation du local, préparée dans l'esprit d'une réforme parlementaire, la mesure est votée à minima, de manière à conserver l'influence des responsables locaux sur le contrôle législatif. Il n'est pas réellement question de transformer les logiques du pouvoir local, mais seulement de limiter les effets pervers du régime représentatif, afin de restaurer la légitimité des élus, en puisant dans le registre de la proximité¹⁶.

La réforme ne favorise pas la revalorisation du pouvoir des assemblées et encore moins l'extension des pratiques participatives. Elle est limitée et inéquitables puisqu'elle isole le mandat européen, désormais incompatible avec le mandat national, ainsi qu'avec une fonction exécutive locale. Elle manque surtout son principal objectif qui était de couper toute relation entre le Parlement et les fonctions exécutives locales. L'abandon de cette disposition centrale témoigne du poids des

1

1

intérêts notabiliaires dans la négociation législative. Sourds aux arguments participatifs, les élus locaux-législateurs ont refusé de séparer représentation nationale et gestion locale. En décembre 2003, à l'échelle nationale, 9 parlementaires sur 10 conservent encore un mandat local. Plus de 55 % députés et sénateurs se maintiennent à la tête d'un exécutif local : 48 % sont encore maires, 7 % dirigent une assemblée départementale, 1,5 % un conseil régional. On compte encore 12 % de parlementaires-maires-conseillers généraux¹⁷.

La démocratie locale se renforce certes avec l'adoption d'une incompatibilité susceptible de faire disparaître les conflits d'intérêts locaux, entre les mandats de maire, les fonctions de président de conseil général et celles de président de conseil régional. Mais cette demi-mesure augmente l'attractivité des fonctions de second rang dans les exécutifs locaux, et on assiste à une nouvelle réorganisation des cumuls autour de combinaisons du type adjoint-président de conseil général ou maire-vice-président de conseil général.

L'observation souligne enfin l'importance des structures intercommunales dans la réorganisation des stratégies d'accumulation depuis 2000. Les différentes institutions de la région Rhône-Alpes accueillent par exemple 57 élus cumulants leurs fonctions municipales avec un autre mandat, dont 24 conseillers régionaux, 19 parlementaires et 18 conseillers généraux¹⁸. Ces cumulants occupent 19 présidences et 15 vice-présidences sur les 26 structures concernées. La présence de « cumuls renforcés » du type conseiller municipal-président de communauté de communes-président du conseil général-député ou de conseiller municipal-conseiller général-conseiller régional attestent de pratiques de contournement de la règle après démission, visant à céder un mandat le maire incompatible au profit d'une présidence intercommunale. La démocratisation du recrutement des EPCI se heurte aux résistances de ces élus locaux qui y trouvent un espace de pouvoir libre de toute incompatibilité.

En dépit des lois de limitation, le cumul continue donc de réguler le fonctionnement oligarchique d'une démocratie locale de délégation, où l'accès au centre demeure une ressource électorale et décisionnelle considérable et où la décentralisation sert moins à rapprocher la décision des administrés qu'à renforcer le pouvoir des leaders politiques. Sa réforme est moins que jamais à l'agenda gouvernemental, au moment où 783 élus-locaux sur les 898 parlementaires votent l'acte II de la décentralisation. Depuis 2002 pourtant, plusieurs projets envisagent un nouveau renforcement de la législation anti-cumul. Mais qu'ils émanent du groupe des députés socialistes ou des réformateurs libéraux de l'Institut Montaigne, ils visent surtout la « rénovation des institutions démocratiques parlementaires ». Pour l'élu local-législateur, trop subversives sont encore sans doute les propositions participatives destinées à assurer la réglementation et l'usage d'une démocratie partagée où le mandat s'envisagerait comme une fonction exclusive et temporaire¹⁹.

G.M.

Notes :

1. P. Constans, Séance du 28 novembre 1902, Chambre des députés, *Débats parlementaires*, S.O., 1902., p. 2762.
2. B. Le Clère, V. Wright, *Les préfets du Second Empire*, Paris, FNSP, A. Colin, 1973.
3. P. Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.
4. M. Crozier, J.C. Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes : le cas du système de décision politico-administratif local en France », *RFS*, 16-1, janv.-mars 1975, p. 3-32.
5. M. Reydellet, « Le cumul des mandats », in *RDP*, 3, mai-juin 1979, p. 693-768.
6. M. Crozier, J.C. Thoenig, « L'importance du système politico-administratif territorial », in Peyrefitte Alain (dir.), *Décentraliser les responsabilités. Pourquoi ? Comment ?*, Paris, La Documentation française, 1976, p. 55-106.
7. F. Léotard, *Faut-il limiter le cumul des mandats ?*, Rapport du Groupe de travail, UDF, 1980, p. 179.
8. J. Rondin, *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1985.
9. Les lois du 30 décembre 1985 interdisent l'exercice simultané de plus de deux mandats électifs importants parmi la liste suivante : député ou sénateur, député européen, conseiller régional, conseiller général, conseiller de Paris, maire d'une commune de plus de 20 000 habitants, adjoint d'une commune de plus de 100 000 habitants. Les fonctions de président des conseils généraux et régionaux sont également incompatibles.
10. P. Sadran, « La limitation du cumul des mandats. Hypothèse sur un lifting nécessaire », in *Pouvoirs locaux*, n°2, 1989, p. 80-85.
11. P. Alliès, « Les effets du cumul des mandats sur le personnel politique », *CREAM, Le cumul des mandats et des fonctions*, Paris, La Documentation Française, 1998, p. 73-75.
12. P. Seguin, *Groupe de travail « Politique et argent », T.1 CR*, Paris, La Documentation Française, 1994, p. 123.
13. M. Paoletti, *La démocratie et le référendum*, Paris, l'Harmattan, 1997.
14. B. Roman, *La fin du cumul des mandats*, Bruno Leprince, 2000, p. 100.
15. Voir P. Augé, « La nouvelle législation sur le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives », *Regards sur l'actualité*, n°270, avril 2001, p. 19-32.
16. R. Lefebvre, M. Nonjon, « La démocratie locale en France. Ressorts et usages », *Sciences de la Société*, n°60, octobre 2003, p. 9-30.
17. G. Marrel, *L'élu et son double. Cumul des mandats et construction de l'Etat républicain en France du milieu du XIXe au milieu du XXe siècle*, Thèse de science politique, IEP Grenoble, 2003, p. 529.
18. Enquête comparative (décembre 1993-décembre 2003) d'après *Le Trombinoscope* 1993 et 2003 et les pages Web des collectivités territoriales.

19. Voir celles du Groupe de travail pour la démocratie locale de la Convention pour la 6ème République qui réclame notamment le mandat parlementaire unique, l'incompatibilité entre toutes les fonctions des bureaux exécutifs locaux, y compris EPCI, accompagné d'un statut de l'élu local, et la suppression du droit d'option. (M. Paoletti, « La démocratie locale participative : constat et propositions », Convention pour la 6ème République, <http://www.c6r.org>, 26 avril 2004).