

FAUT-IL APPLIQUER AUX SÉNATEURS L'INTERDICTION DU CUMUL DES MANDATS ?

Les notes de l'IPP

n°7

Octobre 2013

Laurent Bach

www.ipp.eu

Résumé

Les sénateurs ont fortement remanié le projet de loi d'interdiction des cumuls d'un mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale : arguant du principe qu'ils ont une légitimité particulière à être simultanément élus locaux, ils ont voté un amendement destiné à les exclure du dispositif. Cette étude indique pourtant que les sénateurs ne sont guère différents des députés : ils ne sont pas plus nombreux à pratiquer le cumul, et leur survie électorale ne dépend pas davantage de la détention d'un mandat local. En revanche, comme les députés, les sénateurs qui dirigent une collectivité locale participent beaucoup moins aux activités du Parlement. Par rapport au projet initial d'interdiction totale des situations de cumul, une interdiction ciblée sur les plus grandes collectivités aurait des effets limités sur l'amélioration de la participation des députés et sénateurs aux travaux du Parlement. ■

- La prévalence du cumul des mandats est la même au Sénat et à l'Assemblée nationale. Elle ne diffère pas significativement suivant le mode d'élection des sénateurs.
- Un mandat exécutif local ne facilite pas l'obtention d'un mandat sénatorial.
- Toutes situations de cumul confondues, les sénateurs ont une activité parlementaire 30 % supérieure à celle des députés ; les sénateurs ne dirigeant pas de collectivité locale sont 40% plus actifs que ceux en situation de cumul.
- Ne pas appliquer l'interdiction du cumul des mandats aux maires des petites villes réduirait de 25 % les bénéficiaires du projet initial du point de vue de la participation accrue des députés et sénateurs aux travaux du Parlement.



L'Institut des politiques publiques (IPP) est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE et le CREST.

L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

Le 19 septembre dernier, le projet de loi sur le cumul des mandats a été profondément amendé par les sénateurs. Le texte initial entendait interdire le cumul d'un mandat de parlementaire, député ou sénateur, avec un mandat exécutif local tel que celui de maire ou de président d'assemblée territoriale. Les sénateurs ont décidé de ne pas s'appliquer cette interdiction, au nom du lien particulier qui unirait le Sénat et les élus locaux. Pourtant, les faits ne justifient pas une telle exemption. Le cumul n'est pas plus fréquent au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, et l'obtention d'un mandat exécutif local n'augmente ni les chances de devenir sénateur ni celles de devenir député. En revanche, la détention d'un mandat exécutif local réduit sensiblement la participation aux travaux du Sénat. Il paraît donc inopportun de revenir sur la forme initiale du texte, qui prend la bonne mesure du problème d'implication de nos parlementaires dans la vie politique nationale.

Diriger une collectivité, une nécessité pour devenir sénateur ?

Certes, le Sénat entretient un rapport particulier avec la vie locale puisque, selon l'article 24 de la Constitution, il « assure la représentation des collectivités territoriales de la République », qui se traduit par le fait que les sénateurs sont élus par un collège d'élus locaux. Il semblerait donc naturel de penser que les élus locaux bénéficient d'une légitimité particulière à devenir sénateurs.

Pourtant, le Sénat ne compte pas plus d'élus locaux que l'Assemblée Nationale. Actuellement, 82 % des sénateurs de France métropolitaine disposent simultanément d'un mandat local, tout comme... 82 % des députés¹. Il en est presque de même pour les mandats exécutifs locaux (municipalités,

« 82 % des sénateurs [...] disposent simultanément d'un mandat local, tout comme... 82 % des députés »

intercommunalités, conseils généraux ou régionaux) : 53 % des sénateurs en détiennent un, contre 46 % des députés. Autrement dit, le libre jeu des institutions en

l'absence de réglementation contraignante sur le cumul ne fait pas davantage du Sénat une chambre d'élus locaux que l'Assemblée nationale. Cette étonnante similarité pourrait provenir du fait que de nombreux sénateurs sont élus à la proportionnelle et sont donc moins tenus d'arborer un mandat local. Notre décompte du cumul révèle néanmoins qu'il n'existe guère de différence suivant le mode d'élection des sénateurs.

L'absence de spécificité du Sénat en matière de cumul ne fait donc en réalité que confirmer que **la Chambre Haute a, à l'usage, une vocation aussi généraliste que la Chambre des députés** et ne s'est jamais cantonnée aux sujets affectant directement les collectivités locales: depuis le renouvellement sénatorial de 2011, le gouvernement dépose ses projets de loi en premier lieu au Sénat dans plus de 40 % des cas (hors conventions internationales).

Les raisons qui mènent à une si forte prévalence du cumul des mandats au Parlement pourraient toutefois être fort différentes pour les deux assemblées. Dans des travaux antérieurs², nous

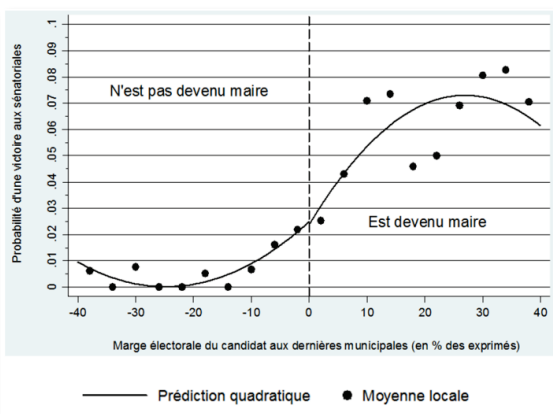
« [...] les partis politiques ont tout intérêt à présenter le meilleur candidat dont ils disposent localement, qui sera souvent le même pour les deux types d'élection »

avons montré que le cumul à l'Assemblée Nationale ne résulte pas d'une hypothétique complémentarité entre le mandat de député et celui d' élu local mais d'une pure logique électorale. En effet, les élections locales et législatives partageant de nombreux points communs (mode de scrutin, territoire, type d'électeurs), les partis politiques ont en France tout intérêt à présenter le meilleur candidat dont ils disposent localement, qui sera souvent le même pour les deux types d'élection. **De prime abord, on pourrait penser qu'une telle logique s'applique plus difficilement au Sénat** : le territoire d'élection des sénatoriales est plus large qu'une circonscription de député, les grands électeurs sont peu représentatifs de la population votant aux élections locales, et le mode de scrutin lui-même, plurinominal, donne lieu à une moindre personnalisation des candidatures. Les complémentarités entre les campagnes locales et sénatoriales étant a priori ténues, la forte propension au cumul au Sénat pourrait donc bien venir d'une symbiose entre les mandats locaux et sénatoriaux : si c'était le cas, une interdiction de ce cumul, peu dommageable à l'Assemblée Nationale, pourrait l'être davantage au Sénat.

Si une telle affinité entre le travail d' élu local et celui de sénateur existait dans les faits, il paraîtrait logique qu'elle soit sanctionnée dans les urnes aux élections sénatoriales, qui donneraient alors une prime aux candidats titulaires d'un mandat local. C'est là une hypothèse testable statistiquement car dans le cas d'élections municipales à l'issue très serrée, on peut considérer que le titulaire du mandat de maire est en quelque sorte tiré au sort. Il aurait en effet suffi d'un très léger basculement de voix pour que le résultat de l'élection soit différent.

1. Source: sites Internet du Sénat et de l'Assemblée Nationale, consultés le 15 septembre 2013.
2. « Faut-il abolir le cumul des mandats ? », Editions des presses de la rue d'Ulm, Paris, 2012.

Graphique 1 : Devenir maire n'a aucun impact sur la probabilité de devenir sénateur



Sources : Ministère de l'Intérieur, Le Monde

Lecture : Le point (-2 ; 0,022) se lit de la manière suivante : la probabilité moyenne de victoire aux prochaines sénatoriales est égale à 2,2 % pour les hommes politiques ayant perdu aux municipales dans le même département avec un écart par rapport au gagnant situé entre 0 et 4 points de pourcentage des voix exprimées. La probabilité de victoire aux élections sénatoriales est exprimée ici inconditionnellement à une candidature officielle à ces élections. Les données utilisées portent sur les élections municipales des années 1983 à 2008 dans les villes de plus de 9 000 habitants et les chefs-lieux de département.

Dans le **graphique 1** ci-contre, nous représentons les probabilités de devenir sénateur à la suite d'une élection municipale suivant le score réalisé au second tour de cette élection. On constate clairement que les vainqueurs d'élections municipales serrées ne voient pas leur probabilité de devenir sénateur s'élever par rapport à leur challenger. Autrement dit, **le mandat de maire n'est pas un sésame nécessaire pour devenir sénateur.**

En revanche, ce que montre ce graphique, c'est que la qualité d'une candidature aux municipales prédit le succès aux sénatoriales, de la même manière qu'elle prédit le succès aux législatives. Les origines du cumul sont donc les mêmes dans les deux assemblées et sont à chercher dans une compétition électorale qui conduit les partis politiques à investir les rares « hommes forts » d'un territoire à la fois aux élections locales et aux élections nationales.

Des sénateurs plus appliqués que les députés...sauf lorsqu'ils cumulent

Il reste que le mode de fonctionnement du Sénat est bien différent de celui de l'Assemblée Nationale. À cause du mode de suffrage direct et du renouvellement entier des législatures, les députés sont contraints de passer plus de temps sur le terrain de leur circonscription et de pratiquer une approche très partisane de leur mandat au Palais Bourbon. Sans surprise, la

« [...] la détention d'un mandat exécutif local conduit alors les députés à abandonner les activités peu rentables à abandonner les activités peu rentables électoralement »

détention d'un mandat exécutif local conduit alors les députés à abandonner les activités peu rentables électoralement que sont le travail législatif et le contrôle du gouvernement³. Les sénateurs ne subissent pas les mêmes contraintes de réélection, ce qui semble

propice au travail parlementaire de fond si l'on en croit des statistiques collectées par l'association Regards Citoyens et par nos soins sur la période 2004-2013 (**tableau 1**).

3. Cf. « Faut-il abolir le cumul des mandats ? », *ibid.*

Tableau 1. Les sénateurs sont plus actifs sur les sujets d'intérêt national que les députés

	Moyenne Sénateurs	Moyenne Députés	Différence (S-D)	Interprétation en %
Séance publique	3,98	3,69	0,29	+34%
Commissions	3,13	2,93	0,20	+23%
Questions écrites	2,09	3,11	- 1,01	-64%

Sources : Site de l'Assemblée Nationale et JO Lois et Décrets pour les députés entre 2004 et 2007, Regards Citoyens pour les autres observations.

Lecture : Les moyennes d'activité sont calculées sur un échantillon composé des parlementaires de France métropolitaine élus lors d'une élection générale et siégeant durant la totalité d'une session annuelle, soit 7 164 observations annuelles entre octobre 2004 et août 2013. L'indicateur de séance publique est le logarithme du nombre d'interventions faites en séance publique lors d'une session annuelle. L'indicateur d'activité en commission est le logarithme du nombre de présences en commission relevées au Journal Officiel lors d'une session annuelle. L'indicateur de questions écrites est le logarithme du nombre de questions écrites au gouvernement par un parlementaire lors d'une session annuelle.

Là où les problèmes d'ordre national sont à l'ordre du jour, en commission ou en séance publique, les sénateurs sont bien plus actifs que les députés, d'environ un tiers concernant l'activité en séance et d'un quart pour les présences en commission. En revanche, les députés déploient une énergie bien plus grande à faire remonter les doléances du terrain comme en témoigne une activité de relation épistolaire avec les ministères presque trois fois plus importante que pour les sénateurs.

« En revanche, les députés déploient une énergie bien plus grande à faire remonter les doléances du terrain »

Une lecture rapide de ces statistiques pourrait laisser penser que les sénateurs, libérés du poids de la circonscription, ont plus de temps que les députés et qu'ils seraient donc capables de cumuler leur mandat parlementaire avec un mandat local important sans que cela altère leur travail au Sénat. Une simple comparaison entre les sénateurs à la tête d'un exécutif local et les autres sénateurs, (**tableau 2**), ne confirme pas, loin s'en faut, cette hypothèse. En effet, à l'égal des « simples » députés, les sénateurs qui ne dirigent pas une collectivité locale interviennent bien plus en séance publique (+44 % d'activité) et participent davantage aux travaux des commissions (+25 % de présence). En revanche, on n'observe pas d'impact du mandat exécutif local sur les questions écrites au gouvernement.

Certes, les sénateurs cumulards ne font pas preuve d'absentéisme uniquement à cause de leur cumul, ce qui peut contribuer à gonfler artificiellement les différences d'activité entre cumulards et non-cumulards. C'est pourquoi nous avons repris cette comparaison en nous focalisant sur les parlementaires qui détiennent au moins un mandat local (mais pas nécessairement exécutif), qui sont issus du même département, partagent le même type de parti et ont la même longévité dans la vie politique nationale. Nos analyses indiquent que même en tenant compte de ces causes extérieures, **l'impact négatif du cumul sur l'activité parlementaire, au Sénat comme à l'Assemblée Nationale, reste tout aussi significatif.**

Tableau 2. Les sénateurs cumulards réduisent autant leurs activités nationales que les députés

	Différence non cumul - cumul (Sénat)	Interprétation en %	Différence non cumul - cumul (Ass. Nat.)	Interprétation en %
Séance publique	0,37	+44%	0,34	+40%
Commissions	0,23	+25%	0,16	+17%
Questions écrites	-0,03	-3%	0,05	+5%
Effets fixes de session	Oui		Oui	

Sources : Trombinoscopes annuels du Sénat et de l'Assemblée Nationale, site de l'Assemblée Nationale, JO Lois et Décrets, Regards Citoyens.

Lecture : Les régressions sont effectuées sur le même échantillon que dans tableau 1. Un parlementaire est considéré comme cumulard lorsqu'il détient un poste de chef d'une collectivité locale (mairie, intercommunalité, conseil général ou régional), ce qui est le cas pour 53 % des députés et 53 % des sénateurs de notre échantillon. Les indicateurs d'activité sont définis en marge du tableau 1.

Les alternatives au projet du gouvernement sont-elles pertinentes ?

Notre analyse indique que les importants bénéfices (en termes d'activité parlementaire accrue) et les faibles coûts (en termes d'une moindre liberté de choix des électeurs) d'une limitation du cumul des mandats sont les mêmes dans les deux chambres. Il reste à situer la limite entre les mandats à proscrire et ceux que les députés et sénateurs pourraient cumuler sans nuire à leur activité de parlementaire. Il est utile dans ce but d'estimer l'effet de plusieurs options de réforme sur la participation agrégée dans chaque chambre. Les résultats d'une telle analyse sont proposés dans le [tableau 3](#). Ils montrent que le périmètre de la réforme envisagée par le gouvernement impliquerait pour chaque parlementaire une augmentation des interventions en séance de 17 % à l'Assemblée nationale et de 24 % au Sénat en moyenne. L'impact sur les présences en commission serait relativement faible à l'Assemblée Nationale, principalement du fait de la concentration des réunions entre le mardi et le mercredi après-midi et d'un pointage des présences de plus en plus tatillon. En revanche, au Sénat, la réforme envisagée impliquerait une augmentation des présences en commission d'environ 19 %.

Que se passerait-il si la limitation du cumul était plus permissive que celle qui est actuellement en discussion?

Il est par exemple souvent proposé d'autoriser les maires de petites villes (moins de 9 000 habitants) et les présidents de communautés de communes à cumuler les mandats. D'après nos calculs, ce type d'exemptions réduirait de plus de 40 % le nombre de parlementaires touchés par la réforme et, principalement pour cette raison, son impact positif sur la participation de chaque parlementaire serait très fortement amoindri (de 25 % environ). Sans surprise, le choix d'un seuil d'exemption encore plus élevé (villes de moins de 30 000 habitants) réduirait davantage encore l'impact de la réforme.

4. Cf. Laurent Bach, *ibid.*

Rappelons enfin que notre évaluation sous-estime vraisemblablement les effets de l'interdiction du cumul sur l'activité des parlementaires dans la mesure où elle ne prend pas en compte le fait que les députés et sénateurs ne pourront pas non plus assumer des vice-présidences ou des fonctions d'adjoint (ces fonctions étant difficiles à recenser), ni le fait que les campagnes électorales locales provoquent un repli supplémentaire de l'activité de la part des parlementaires en recherche de cumul⁴.

En définitive, les amendements proposés par certains sénateurs et députés visant à accorder des exemptions à l'interdiction du cumul des parlementaires ne semblent pas justifiés par les faits. Il n'en reste pas moins vrai que l'interdiction du cumul qui est proposée ne peut être conçue que comme un préalable à la réhabilitation de la fonction de parlementaire. En effet, l'existence même du cumul parmi nos députés et sénateurs, en dépit des difficultés d'agenda qu'il implique, révèle **une attitude assez répandue de retrait de nos parlementaires de la vie politique nationale**. Face à ce comportement, d'autres mesures, coercitives et/ou incitatives, pourraient être envisagées. Surtout, les électeurs devraient être plus sensibilisés à cet état de fait qu'ils ne le sont aujourd'hui.

« Les amendements
proposés [...] visant à
accorder des exemptions à
l'interdiction du cumul des
parlementaires ne semblent
pas justifiés par les faits »

Références

Laurent Bach, *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*, Editions des presses de la rue d'Ulm, Paris, 2012

Auteur

Laurent Bach est professeur-assistant de finance à l'école d'économie de Stockholm.

Tableau 3. Accorder des exemptions aux « petits » maires réduirait sensiblement l'impact de la limitation du cumul sur l'activité au Parlement

	Réforme du gouvernement	Exemption pour les maires des petites villes	Exemption pour les maires de villes petites et moyennes
Proportion de sénateurs touchés	53%	30%	21%
Proportion de députés touchés	53%	34%	20%
Impact sur les séances au Sénat:			
Ecart Pas de mandat exécutif/Mandat interdit	+44%	+52%	+68%
Impact moyen de la réforme sur la participation (Ecart*Proportion)	+24%	+16%	+15%
Impact sur les commissions au Sénat:			
Ecart Pas de mandat exécutif/Mandat interdit	+35%	+48%	+57%
Impact moyen de la réforme sur la participation (Ecart*Proportion)	+19%	+14%	+12%
Impact sur les séances à l'A. Nat.			
Ecart Pas de mandat exécutif/Mandat interdit	+32%	+35%	+60%
Impact moyen de la réforme sur la participation (Ecart*Proportion)	+17%	+12%	+12%
Impact sur les commissions à l'A. Nat.			
Ecart Pas de mandat exécutif/Mandat interdit	+12%	+16%	+26%
Impact moyen de la réforme sur la participation (Ecart*Proportion)	+6%	+6%	+5%

Sources : Trombinoscopes annuels du Sénat et de l'Assemblée Nationale, site de l'Assemblée Nationale, JO Lois et Décrets, Regards Citoyens.

Lecture : Les écarts d'activité entre non-cumulants et parlementaires cumulant avec un mandat interdit sont calculés sur le même échantillon que dans le tableau 1 et à l'aide d'un modèle explicatif prenant en compte les effets de session, de département d'élection, d'âge, d'expérience politique nationale, de couleur politique et de détention d'un mandat local (y compris non exécutif). La proportion de parlementaires touchés par la réforme est calculée d'après les proportions observées en France métropolitaine au cours de la période 2004-2013. Nous faisons l'hypothèse que chaque réforme ne fait qu'interdire la détention d'un mandat de chef de collectivité. Est considérée comme petite mairie une ville de moins de 9 000 habitants ou une communauté de communes ; comme une moyenne mairie une ville entre 9 000 et 30 000 habitants. Les indicateurs d'activité sont définis en marge du tableau 1