

# LE CUMUL DES MANDATS ÉLECTIFS EN FRANCE

Séance ordinaire du 24 mars 2023  
Communication de M. Étienne Cricqui

**L**e cumul des mandats électifs publics est une tradition hexagonale ancienne et qui perdurait jusqu'à récemment à tous les niveaux (cumul de mandats locaux et/ou cumul de mandats locaux et nationaux). Au 1er octobre 2016, 406 députés (sur 577), soit plus de 70 %, et 224 sénateurs (sur 348), soit près de 65 %, détenaient au moins un mandat local. Ce type de cumul est l'exception à l'étranger, qui ne concerne ainsi que 26 % des parlementaires en Allemagne, 7 % en Italie et 3 % au Royaume-Uni. Le législateur avait essayé dans le passé, à deux reprises, de restreindre le cumul des mandats. Tout d'abord une première loi de 1985 limitait le cumul à deux mandats, mais excluait les fonctions d'adjoint au maire dans les communes de moins de 100 000 habitants et la fonction de

maire dans les communes de moins de 20 000 habitants. La loi du 5 avril 2000 allait un peu plus loin, puisqu'elle proscrivait le cumul de deux fonctions exécutives locales (maire et président de département ou de région), de même que le cumul (pas si rare autrefois) d'un mandat parlementaire national et d'un mandat au Parlement européen. Par ailleurs, comme la loi de 1985, elle ne permettait que le cumul de deux mandats, en excluant néanmoins le mandat municipal, mais cette fois dans les communes de moins de 3 500 habitants.

François Hollande, élu président de la République en 2012, avait annoncé, à la suite de la position contenue dans le programme du Parti socialiste (PS), une nouvelle loi sur le cumul des mandats, qui a été promulguée le 14 février 2014

mais n'est entrée en vigueur qu'à la fin des mandats en cours, donc à partir des élections législatives de 2017. C'est peu dire que cette loi n'avait pas fait l'unanimité, à gauche comme à droite, à tel point que Nicolas Sarkozy, alors candidat potentiel à la présidence de la République, avait déclaré en 2016 qu'il en demanderait l'abrogation par référendum et que le programme adopté par Les Républicains (LR) en 2016 indiquait clairement : « Nous sommes opposés à l'actuelle loi interdisant le cumul des mandats [...] Nous estimons en effet que l'exercice d'un mandat local permet un ancrage sur le terrain et est garant de parlementaires proches des réalités. » Ce qui est toujours leur position aujourd'hui. Cette loi, qui concerne en fait les parlementaires, ne remet pas en cause le principe du cumul, mais leur interdit de cumuler leur mandat avec n'importe quelle fonction exécutive locale (maire, président d'assemblée, adjoint, conseiller délégué, vice-président d'assemblée, y compris les fonctions exécutives intercommunales), ce qui signe donc la fin des députés-maires ou des sénateurs-maires. Par ailleurs, la loi de 2014, si elle permet toujours de cumuler deux mandats, exclut de ce cumul le mandat municipal dans les communes de moins de 1 000 habitants. Enfin, j'y reviendrai, elle ne permet plus de renoncer au mandat pour lequel on vient d'être élu.

Les limites de cette loi, sans nier les progrès réalisés, restent néanmoins encore nombreuses. Tout d'abord le cumul reste possible pour deux mandats, voire trois pour les élus de communes de moins de 1 000 habitants. Ce sera le

cas, par exemple, d'un député ou d'un sénateur par ailleurs conseiller départemental et conseiller municipal d'une petite commune. Ainsi, au Sénat, en mars 2023, douze sénateurs (soit environ 4 %) cumulaient encore trois mandats, mais un peu moins à l'Assemblée nationale.

D'autre part, la loi ne prend pas en compte un certain nombre de fonctions, en particulier les fonctions ministérielles. Lionel Jospin, Premier ministre en 1997, avait exigé de ses ministres qu'ils renoncent à leurs fonctions exécutives locales. Cette jurisprudence, abandonnée en 2007, a été réactivée en 2012 par François Hollande. Mais elle avait fait l'objet d'une exception notable avec l'élection du ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian, à la présidence du conseil régional de Bretagne en 2015; exception qui s'était achevée avec l'élection en 2017 d'Emmanuel Macron. Ce qui n'a pas empêché ce même Emmanuel Macron d'autoriser, en 2021, Sébastien Lecornu à cumuler ses fonctions ministérielles avec la présidence du conseil départemental de l'Eure, en tout cas jusqu'à sa démission en décembre 2022. Le projet de loi constitutionnelle, déposé en mai 2018, prévoyait de rendre incompatibles les fonctions ministérielles avec toute fonction exécutive locale, mais il a été retiré en 2019.

La loi actuelle ne prend toujours pas en compte, non plus, les fonctions dans les structures intercommunales, qui ont parfois plus de pouvoirs que les municipalités. La loi de 2014 interdit certes à un parlementaire d'exer-

cer une fonction exécutive dans une structure intercommunale, mais elle exclut toujours ces fonctions des mandats que l'on peut cumuler (dans la limite de deux). Même les défenseurs du cumul dénoncent « les fonctions dérivées et rémunérées »<sup>1</sup>. Il est à noter que depuis les élections municipales de 2020, le président de la métropole de Lyon, qui est devenue une collectivité territoriale à statut particulier, ne peut plus cumuler ce mandat avec celui de maire de Lyon.

Par ailleurs, la loi de 2000 ne prévoyait que des incompatibilités, jamais des inéligibilités. Un élu cumulant pouvait toujours se présenter à une nouvelle élection, ce qui n'était guère respectueux de l'électeur qui allait voter pour quelqu'un qui, peut-être, ne siégerait pas. Près de la moitié des nouveaux députés élus en juin 2007 (66) se trouvaient en situation de cumul au moment de leur élection à l'Assemblée nationale, et près de 45 % en 2012 (103 sur 231). Aux élections législatives de 2022, ils étaient encore 42 dans ce cas de figure (au sens d'un mandat en trop). En 2008, de nombreux élus cumulant s'étaient présentés aux élections municipales ou/et cantonales tout en sachant qu'en cas de succès, ils devraient renoncer à l'un de leurs mandats. Ainsi notamment François Hollande, alors premier secrétaire du PS et député, candidat à un nouveau mandat à la mairie de Tulle (Corrèze), mais également au conseil général de ce dé-

partement. Élu conseiller général dans un premier temps, puis président du conseil général, il avait abandonné son mandat de maire de Tulle pour lequel il venait d'être réélu ! Mais s'il n'avait pu conquérir la présidence de l'assemblée départementale, il aurait démissionné du conseil général de Corrèze pour rester maire de Tulle.

La loi de 2014 vient opportunément corriger cette anomalie en disposant qu'un élu ne peut plus renoncer au dernier mandat auquel il vient d'être élu. En situation de cumul, il devra abandonner l'un de ses anciens mandats. Encore faut-il espérer que, là aussi, les élus ne cherchent pas à contourner cette obligation, comme Jacques Bompart (Ligue du Sud), réélu député en juin 2017, alors qu'il est maire d'Orange, (Vaucluse). Tout naturellement il démissionne de son poste de maire tout en restant au conseil municipal. Mais quelques jours après, il demande au nouveau maire de démissionner et se représente comme maire ; étant donc élu de nouveau, il abandonne son siège de député à sa suppléante, déclarant : « Ce qui fait que malgré tout je continuerai à travailler [à l'Assemblée nationale] par personne interposée ! » Sachant en plus que sa suppléante devenue député a pu garder son fils comme assistant parlementaire, ce que lui n'aurait pas pu. L'opposition municipale, suspectant un détournement de procédure, avait saisi le Conseil constitutionnel, mais sans succès.

Autre faiblesse : la loi de 2000 (pas modifiée sur ce point par celle de 2014) peut être contournée, le plus légale-

1. Dominique CHAGNOLLAUD, « Cumul des mandats, une tarte à la crème ! Ne renonçons pas à ce ferment républicain », *Le Monde* du 30 mars 2013.

ment du monde. Le cumul de deux fonctions exécutives locales est prohibé. Eh bien, qu'à cela ne tienne, le président de conseil départemental ou régional qui ne peut plus être maire devient premier adjoint (le premier adjoint prenant sa place) et parfois sans même changer de bureau! Ainsi, en 2016 Christian Estrosi, nouvellement élu président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), avait fini par céder (en juin seulement) son fauteuil de maire de Nice (mais pas son bureau!) à son premier adjoint, Philippe Pradal, lui-même devenant premier adjoint avec des responsabilités étendues (finances, travaux, sécurité, transports, stationnement, circulation, voirie...), sachant qu'il restait président de la métropole Nice Côte d'Azur (Alpes-Maritimes)! Ses adversaires politiques au conseil municipal avaient dénoncé, pour l'un une « démission illusoire », pour un autre un « invraisemblable détournement de la loi sur le cumul des mandats », et pour un troisième, un « incroyable scénario qui a permis de dupliquer, à l'échelle d'une ville, ce que Poutine et Medvedev ont fait à l'échelle d'un pays ». Christian Estrosi a finalement repris son poste de maire, abandonnant, en 2017, la présidence du conseil régional à Renaud Muselier, tout en se faisant élire ou nommer « président délégué » (sic) La pratique était encore plus répandue chez les présidents de conseils départementaux et elle l'est restée à tel point qu'une douzaine d'entre eux sont encore, en 2023, adjoints (et souvent premiers adjoints) de la ville qu'ils administraient au moment de leur élection à la présidence.

La loi de 2014 proscrit le cumul d'un mandat parlementaire avec toute fonction exécutive locale. Un député ou un sénateur ne peut donc plus être maire, ni adjoint, ni président ou vice-président d'une assemblée départementale ou régionale. Va-t-il pour autant se désintéresser de la collectivité qu'il administrait? Rien n'est moins sûr, d'autant qu'il peut rester simple conseiller. Ce qui permet de garder un œil et parfois beaucoup plus, comme Pierre-Henri Dumont, élu, à moins de 30 ans, en 2017, député (LR) dans le Pas-de-Calais alors qu'il est maire de Marck (et aussi conseiller départemental). Avant même son élection, il déclarait avec un certain cynisme : « Je resterai le seul maître à bord. Je resterai aux manettes. Le nouveau maire ne portera finalement que l'écharpe. » Après les élections de 2020, il siège toujours au conseil et apparaît dans l'organigramme juste en dessous du maire, côtoyant sa mère, elle-même deuxième adjointe! De même, Nicolas Dupont-Aignan, du parti Debout la France (DLF), réélu député en 2017, avait abandonné son fauteuil de maire de Yerres (Essonne) au profit d'Olivier Clodong, tout en gardant son bureau et en continuant à diriger la cité, comme en atteste notamment le site internet de la ville, qui présente en tête des élus municipaux et sur un même plan les deux hommes (les adjoints venant ensuite)! Certains maires avaient obtenu du préfet d'être nommés « maires honoraires », comme Bruno Gilles (LR), maire d'arrondissement à Marseille (Bouches-du-Rhône), par ailleurs sénateur, qui expliquait : « Cela justifie que je garde un bureau et une secrétaire à la mairie de secteur. »

Il est normalement interdit de cumuler trois mandats ou deux fonctions exécutives, mais en pratique certains le font, car le législateur a précisé que le cumul s'apprécie à la date de l'élection (en fait dans un délai de trente jours) ou, en cas de contentieux, à la date à laquelle la décision juridictionnelle devient définitive. Ainsi, Christian Estrosi (encore lui!), devenu donc, fin 2015, président du conseil régional de PACA, est resté député jusqu'en avril 2016 (se faisant même élire en juin suppléant de la nouvelle députée) et maire de Nice jusqu'en juin 2016, dans l'attente des décisions du Conseil d'État sur le contentieux des régionales. Dominique Estrosi-Sassone, élue sénatrice des Alpes-Maritimes en septembre 2014, alors qu'elle est maire-adjointe de Nice et conseillère générale, demeure à l'assemblée départementale, son élection ayant été contestée. Ce qu'on pourrait, à la limite, comprendre, puisque les élections départementales étaient prévues pour mars 2015. Mais en mars, elle se représente ! Officiellement pour garder un canton redécoupé qui menaçait de repasser à gauche : « Estrosi, qui commande régulièrement des sondages, m'a dit que, si je n'y allais pas, on le perdait. » Réélue, elle a cumulé ces trois mandats, dont celui de deuxième vice-présidente du conseil départemental, jusqu'en novembre 2015, car un autre recours avait été déposé contre son élection à l'assemblée départementale. Et rien n'est plus simple que de susciter un recours pour gagner quelques mois, voire un an de cumul. Certains l'ont déjà fait. Laurent Garcia, député de Meurthe-et-Moselle, est élu maire de Laxou en juin 2020, mandat

qu'il avait dû abandonner en 2017, mais il a cumulé ces deux mandats jusque fin janvier 2022 (soit pendant plus d'un an et demi), son élection ayant été contestée. Il avait renoncé (provisoirement) à ses indemnités de maire, mais s'était fait élire conseiller départemental en 2021, sachant qu'il siège aussi à la métropole du Grand Nancy.

Le cumul par procuration s'est également développé. L'élu cumulant fait élire à sa place, sur un de ses anciens mandats (souvent au conseil départemental), un proche et parfois d'ailleurs un proche parent (épouse, fils, fille, gendre, frère...) qui gardera le « bien » et pourra éventuellement le rétrocéder. Ainsi, dans le passé, Isabelle Balkany avait succédé à son mari Patrick, par ailleurs député-maire de Levallois-Perret, au conseil général des Hauts-de-Seine. En 2010, elle en était vice-présidente et première adjointe à Levallois, mais elle a été battue en mars 2011. Jacques Blanc, ancien ministre, est réélu député en 1988 alors qu'il préside le conseil régional du Languedoc-Roussillon et siège au conseil général de Lozère, représentant le canton de La Canourgue, commune lozérienne dont il est aussi le maire. En situation de cumul, il abandonne son canton au profit de son frère Henri, puis la mairie de La Canourgue en 2001, la loi de 2000 interdisant le cumul de deux fonctions exécutives. Mais en 2008, Jacques Blanc, n'étant plus président du conseil régional, a repris à son frère la mairie de La Canourgue. Christian Estrosi, ancien ministre, député-maire de Nice et président de la métropole Nice Côte d'Azur a mis en selle son épouse (dont il

est aujourd'hui séparé), Dominique Estrosi-Sassone, au conseil régional, puis à la mairie de Nice comme adjointe, un temps aussi au conseil général, et l'a fait élire en septembre 2014 au Sénat, où elle siège toujours.

Les contraintes supplémentaires introduites par l'application de la loi de 2014 n'ont pas fait disparaître le phénomène. Guy Bricout, élu député de l'Aisne alors qu'il est maire de Caudry et conseiller départemental dans le Nord, se fait remplacer comme maire en 2017 par son fils Philippe, qui prend également sa place au conseil départemental en 2021. Jean-Christophe Lagarde, président de l'Union des démocrates et indépendants (UDI), réélu député en 2017 (mais battu en 2022), abandonne son fauteuil de maire de Drancy (Seine-Saint-Denis) à son épouse Aude, par ailleurs conseillère départementale du canton. N'étant plus député, il a été élu en octobre 2022 adjoint au maire. À Marseille, le sénateur Stéphane Ravier, du Front national (FN), contraint de quitter la mairie du 7<sup>e</sup> secteur en 2017, avait intronisé sa nièce Sandrine d'Angio, déjà conseillère régionale. À Mandelieu-la-Napoule (Alpes-Maritimes), le sénateur Sébastien Leroy avait, lui, confié les clés de la mairie à son neveu Sébastien Leroy.

La généralisation du cumul des mandats et son insertion dans la construction des carrières politiques plaçaient les élus dans une sorte de « multilevel governance » (*multilevel governance*, comme disent les Anglo-Saxons). Le cumul commençait souvent par des mandats locaux et se poursuivait par des

mandats nationaux (*cursus honorum* de la vie politique française). Mais le cursus descendant existait aussi, même s'il était en déclin. Le nouveau député, alors souvent parachuté, s'efforçait ensuite de s'enraciner localement. Le résultat en était une accumulation des ressources politiques, généralement sur la personne du député-maire ou du sénateur-maire, mais aussi du parlementaire président d'assemblée.

La loi de 2014 devait mettre fin à cette accumulation de ressources politiques; mais est-ce si certain? En effet, nous l'avons dit, les parlementaires peuvent toujours pratiquer le cumul par procuration, et certains ne s'en privent pas. Quant à ceux qui n'exercent pas (ou plus) de mandat parlementaire, ils peuvent cumuler les mandats au plan local, notamment les maires de grandes villes (ou les présidents d'assemblée), par ailleurs présidents d'intercommunalité et conseillers départementaux ou régionaux. Ainsi Christian Estrosi, maire de Nice, président de la métropole, « président délégué » du conseil régional de PACA et même député suppléant! Ou Martine Vassal à Marseille, qui préside la métropole et le département. Ou bien aussi David Lisnard, maire de Cannes (Alpes-Maritimes), président de la communauté d'agglomération de Cannes-Lérins, 3<sup>e</sup> vice-président du conseil départemental des Alpes-Maritimes et par ailleurs président de l'Association des maires de France. Ou encore François Grosdidier, qui est à la fois maire de Metz (Moselle), président de la métropole et 3<sup>e</sup> vice-président du conseil régional du Grand Est.

La loi de 2014 a peut-être réglé le problème du cumul pour les parlementaires, mais pas celui du cumul des mandats dans son ensemble. Sous réserve d'ailleurs qu'elle ne soit pas assouplie, comme certains le proposent aujourd'hui, même au sein de la majorité et de Renaissance (notamment pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants). Les justifications du cumul des mandats sont nombreuses, mais les effets pervers tout autant.

### Les justifications du cumul

Tout d'abord, les élus mettent en avant l'efficacité dans l'action. Le cumul contribue à la notoriété de l'élu et au renforcement des moyens d'action dont il dispose au plan national, voire dans la société locale. Ceux-ci peuvent permettre d'assurer les médiations verticales entre le centre et la périphérie (voire, à l'échelon local, entre le conseil départemental et sa commune, pour un maire de petite ville). Un maire expliquait, par exemple, qu'il faisait avancer les dossiers de sa ville en étant à Paris, comme sénateur ou député, et qu'il gagnait du temps. Il faut prendre en compte aussi le caractère encore incomplet de la décentralisation. La nécessité de trouver des financements croisés pour les grands projets favoriserait le cumul des mandats.

Les défenseurs du cumul, en particulier les parlementaires, arguaient du fait que le cumul d'un mandat local leur permettait de rester en contact avec le terrain, d'être en prise avec les problèmes quotidiens des citoyens, d'être à leur écoute ou, comme disent certains, d'être « à portée de baffes ».

Enfin le cumul des mandats est aussi lié à la professionnalisation de la vie politique et à l'absence d'un réel statut de l'élu. Le cumul a souvent été, dans le passé, un cumul d'indemnités, heureusement plafonné depuis 1992 (150 % de l'indemnité d'un parlementaire). Cumuler les mandats permettait à l'élu de pouvoir, parfois, se consacrer exclusivement à la vie politique, d'en devenir un professionnel. Cela reste le cas pour les élus locaux. Ainsi, le maire d'une ville moyenne (entre 10 000 et 20 000 habitants), ne percevant pas plus de 2 500 euros d'indemnités, peut avoir intérêt à y ajouter un mandat départemental ou régional (sans compter une fonction exécutive dans son intercommunalité) pour se professionnaliser. À l'exemple d'Henry Lemoine, maire de Pont-à-Mousson (Meurthe-et-Moselle) et président de la communauté de communes, devenu conseiller régional en 2015, ce qui lui a permis de quitter l'emploi qu'il exerçait encore à mi-temps.

En 2012-2013, dans le débat sur le projet de loi, certains auteurs, comme Patrick Weil ou Dominique Chagnollaud<sup>2</sup>, ont défendu le cumul entre un mandat exécutif local et un mandat parlementaire en tant que contrepois à la toute-puissance de l'exécutif. En quelque sorte, dans une France encore jacobine avec un pouvoir exécutif dominant le pouvoir législatif (compte tenu notamment du fait majoritaire, du quinquennat et de l'inversion du calendrier électoral), le cumul permettrait, par la voix de grands barons, de résister à l'em-

2. Patrick WEIL, « Il faut cumuler les mandats politiques ! », *Le Monde*, 20 février 2013 ; Dominique CHAGNOLLAUD, voir note 1.

prise du pouvoir et de la technostructure parisienne. Mais aujourd’hui, les présidents de région (voire d’autres, comme Christian Estrosi) ont parfaitement les moyens de se faire entendre à Paris, sans pour autant siéger à l’Assemblée ou au Sénat, comme Valérie Pécresse, Xavier Bertrand, Laurent Wauquiez, etc.

Cela dit, certaines raisons sont encore souvent inavouées. En cumulant les mandats, l’élu contrôle un territoire et des ressources beaucoup plus importantes ; il conforte ainsi sa position dans le système politico-administratif. Son objectif étant avant tout d’être réélu, il se doit d’accumuler les ressources pour accroître son pouvoir, contrôler la concurrence, voire l’écarter (un mandat supplémentaire gagné est un mandat de moins pour un rival potentiel) et consolider sa position dans le jeu politique local. Accessoirement, mais ce n’est pas négligeable, dans cette logique de professionnalisation et de concentration du pouvoir, le cumul est une assurance sur l’avenir. L’échec électoral ne signifie pas l’arrêt total de la carrière ; l’autre mandat permettant de rester dans le jeu politique et éventuellement de rebondir. Ainsi aux élections législatives de 2007, seize anciens députés (pour la plupart battus en 2002) avaient retrouvé leur siège au palais Bourbon, après s’être repliés sur leurs mandats locaux ; quatorze encore aux législatives de 2012 (pour beaucoup, là aussi, battus en 2002, mais certains en 1993 et même deux à droite en 1988 !) et quinze en juin 2017 (LR essentiellement), malgré le renouvellement sans précédent. En 2022, seuls quatre députés battus en 2017 (deux de gauche

et deux de droite) ont été réélus, mais, avec la loi de 2014, beaucoup ont préféré garder leur mandat exécutif local, notamment celui de maire.

Malgré tout, les effets pervers doivent être soulignés.

### Les effets pervers

Ils sont très nombreux et de différentes natures. Ce qui avait fait dire en 2010 à Guy Carcassonne : « *Cumulatio delenda est.* »<sup>3</sup> Tout d’abord il faut évoquer le conflit d’intérêts qui était provoqué par l’appartenance des élus à des mandats de niveaux différents (national ou local), créant même une confusion des rôles et des responsabilités. Comme l’affirmait Pierre Sadran en 1995, « un homme politique normalement constitué ne peut se livrer à un parfait dédoublement de personnalité »<sup>4</sup>.

Un parlementaire qui exerçait un mandat exécutif local anticipait et appréciait les effets de toute réforme à l’aune des intérêts locaux qu’il incarnait. Ce qui impliquait un risque de blocage en présence d’intérêts croisés et contradictoires. Le résultat était le *statu quo* institutionnel, notamment sur les finances locales ou sur la réforme des collectivités territoriales. Le cumul des mandats n’est pas totalement étranger aux difficultés rencontrées par le projet de réforme territoriale de 2014-2015 où le gouvernement de Manuel Valls a renoncé à la suppres-

3. Guy CARCASSONNE, « Cumul des mandats, le piège », dans *Le Monde*, 6 mai 2010.

4. Frédéric EL-GUEDJ, « Référendum et cumul des mandats, entretien avec Pierre Sadran », dans *Pouvoirs locaux*, n° 25, juin 1995, pages 66-69, page 68.

sion des départements. La Grande-Bretagne, qui ne pratique pas le cumul, a pu réformer plus facilement ses finances locales. Ce qui conduit Bernard Dolez à s'interroger : « Et si la fin du cumul entre un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale était le prélude à une réforme territoriale de grande ampleur ? »<sup>5</sup> Dans le débat sur le conflit d'intérêts (2012-2013), plusieurs auteurs avaient mis l'accent aussi sur le cumul des mandats, en particulier Yves Mény, qui l'avait déjà dénoncé, au début des années 1990, dans son ouvrage *La Corruption de la République*<sup>6</sup>.

Autre effet pervers, pour les parlementaires en tout cas : la perte d'influence du législateur. Certes, beaucoup d'autres facteurs y contribuaient (et y contribuent toujours), mais le cumul incitait le député à passer plus de temps sur le terrain, dans sa mairie ou dans son département et dans sa circonscription, délaissant le travail purement législatif, certes intellectuellement peut-être plus stimulant, mais moins valorisant sur le plan électoral. À l'inverse, ou en retour, le parlementaire devant néanmoins siéger à Paris était quand même fréquemment absent de son département, de sa ville ou de sa région. Cette indisponibilité provoquait des délégations de pouvoir, souvent à des collaborateurs de cabinet qui ne sont responsables devant personne, en tout cas pas devant l'électeur !

Enfin le cumul des mandats traduit une forme de confiscation de la démocratie. Il permet de concentrer le pouvoir en un nombre relativement restreint d'élus, qui ont tendance à constituer leur territoire en un véritable « fief », et empêche d'autres d'accéder à ces mandats. D'autant que le cumul est aussi en France, on l'oublie trop souvent, un cumul dans le temps. Aucun mandat électif (sauf celui de président de la République) ne fait, pour l'instant, l'objet d'une limitation dans le nombre de ses renouvellements. La longévité des élus locaux reste forte et dépasse largement celle du mandat parlementaire. L'exemple de Christian Poncelet, ancien président du Sénat, décédé à 92 ans en 2020, est à cet égard la parfaite illustration du double cumul : parlementaire (ou ministre) sans interruption de 1962 à 2014, soit pendant cinquante-deux ans, président du conseil départemental des Vosges pendant trente-neuf ans, il a exercé tous les mandats possibles, totalisant cent cinquante ans de fonctions électives ! Au seul plan municipal, on n'est peut-être plus maire pour la vie (et encore), mais les règnes de trente ans, et même parfois bien plus, ne sont pas rares. Ainsi, dans le passé, Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux (Gironde, 1947-1995) ; André Labarrère à Pau (Pyrénées-Atlantiques, 1971-2006) ; Edmond Hervé à Rennes (Ille-et-Vilaine, 1977-2008) ; Jean-Marie Rausch à Metz (1971-2008) ; André Rossinot à Nancy (Meurthe-et-Moselle, 1983-2014), tout en restant président de la communauté urbaine, devenue métropole, jusqu'en juillet 2020 ; Jacques Mahéas à Neuilly-sur-Marne (Seine-Saint-Denis, 1977-2020), Tony

5. Bernard DOLEZ, « Le cumul des mandats », dans Philippe Blachère (dir.), *La Constitution de la V<sup>e</sup> République. 60 ans d'application (1958-2018)*, éd. LGDJ, 2018, pages 409-420, page 420.

6. Yves Mény, *La Corruption de la République*, éd. Fayard, 1992.

Larue au Grand-Quevilly (Seine-Maritime, 1935-1995!). Pour des mandats en cours : Pierre Ducout, maire (PS) et ancien député de Cestas (Gironde) depuis 1972 (ce qui fera cinquante-quatre ans de mandat en 2026!). À cela s'ajoutent trois maires PS, élus à l'occasion de la vague rose de 1977, et qui ont encore été réélus en 2020 : les anciens ministres Laurent Cathala (surnommé «l'empereur») à Créteil (Val-de-Marne) et André Laignel à Issoudun (Indre), ou encore Gérard Caudron à Ville-neuve-d'Ascq (Nord). À la fin de leur mandat, et sous réserve qu'ils ne se représentent pas, ils auront occupé leur fauteuil pendant quarante-neuf ans!

En ne prenant toujours en compte que les villes de plus de 10 000 habitants, cinq maires toujours en poste ont été élus en 1983 (soit quarante-trois ans de mandat en 2026, et même quarante-six ans pour l'ancien ministre André Santini, maire d'Issy-les-Moulineaux (Hauts-de-Seine) depuis 1980, réélu en 2020 à 80 ans); 22 maires en 1989 (donc déjà trente-sept ans de mandat en 2026); 42 maires en 1995, soit au minimum trente-et-un ans de mandat; et 71 maires en 2001, soit vingt-cinq ans de mandat, mais certainement beaucoup plus pour ceux (probablement nombreux) qui se représenteront. Il est à noter que ces deux cumuls (temps et espace) sont intimement liés : 70 % de ces maires urbains qui enchaînent les mandats dans leur ville étaient en situation de cumul (dans l'espace) en 2017, souvent avec un mandat parlementaire qu'ils ont alors abandonné à regret. Le cumul dans l'espace favorise le cumul dans le temps.

Cela engendre une continuité du pouvoir local, qui permet aux notables d'exploiter leurs ressources à loisir et de mener leur action dans des perspectives éloignées. En moyenne, les trois quarts des mandats locaux résistent à l'élection qui suit leur début. Comme l'écrivent les chercheurs Julien Boelaert, Sébastien Michon et Etienne Ollion : «Les raisons qui font que des élus s'autorisent des détournements de fonds publics, acceptent des emplois fictifs, voire achètent des voix, s'éclairent quand on prend en compte cette présence de long terme dans le champ politique. [...] Vivant en politique depuis longtemps, certains sont devenus comme maîtres et possesseurs de la fonction qu'ils occupent. Ils la considèrent comme leur province.»<sup>7</sup>

Le rapport de l'Agence française anti-corruption indique qu'en 2021, 57 % des infractions de prise illégale d'intérêts enregistrées ont été commises par des élus. Certains finissent par être condamnés et même déclarés inéligibles, comme les époux Balkany à Levallois-Perret. Ce qui ne les empêche pas parfois de poursuivre leur carrière, comme les époux Ferrand au Barcarès (Pyrénées-Orientales). Alain Ferrand, élu maire en 1995, laisse son fauteuil en 1999 à son épouse Joëlle, car condamné pour abus de biens sociaux et inéligible. En 2011, il remplace son épouse, qui vient d'être à son tour déclarée inéligible pour cinq ans après avoir été condamnée pour malversations à 10 000 euros d'amende et dix-huit mois

7. Julien Boelaert, Sébastien Michon et Etienne Ollion, *Métier : député. Enquête sur la professionnalisation de la politique en France*, éd. Raisons d'agir, 2017.



de prison avec sursis. En 2020, Alain Ferrand a été réélu après avoir battu son ex-épouse (dont il est séparé). Même cas de figure à Hautmont, dans le Nord, entre Joël Wilmotte (LR) et son fils Stéphane (divers droite), qui avait remplacé son père inéligible avant que celui-ci ne reprenne son bien. Mais en 2020, le père et le fils se sont affrontés au bénéfice du fils, pourtant en ballottage défavorable, mais soutenu au second tour par la liste La France insoumise (LFI). Quant à Jacques Bompard, condamné en 2021 à un an de prison avec sursis et cinq ans d'inéligibilité pour prise illégale d'intérêts, il a été remplacé à la mairie d'Orange par son fils Yann, déjà premier adjoint et conseiller départemental.

Cette permanence repose sur des mécanismes spécifiques dont la « prime au sortant » en est l'élément le plus sensible, auquel s'ajoute le poids de l'héritage, encore présent chez les maires. Certaines « dynasties » semblent aujourd'hui éteintes, comme les Alduy à Perpignan (Pyrénées-Orientales), les Médecin à Nice, les Baudis à Toulouse (Haute-Garonne), les Grenet à Bayonne (Pyrénées-Atlantiques), les Bosson à Annecy (Haute-Savoie), les Léotard à Fréjus (Var)... D'autres sont momentanément interrompues, comme les Zucarelli à Bastia (Haute-Corse) ou les Calmejane à Villemomble (Seine-Saint-Denis), l'héritier de la troisième génération ayant été battu en 2020, mais siégeant néanmoins au conseil municipal. Certaines perdurent (dans les villes de plus de 9 000 habitants) parfois depuis plus de cinquante ans : les Poniatowski à L'Isle-Adam (Val-d'Oise), les Ceccaldi-Raynaud à Puteaux (Hauts-de-Seine),

les Abelin à Châtellerault (Vienne) depuis 1959, les Joissains à Aix-en-Provence (Bouches-du-Rhône), les Haesebroeck à Armentières (Nord) depuis 1959, les Huwart à Nogent-le-Rotrou (Eure-et-Loir), les Mouly à Narbonne (Aude), les Decagny à Maubeuge (Nord), les Jarrot à Montceau-les-Mines (Saône-et-Loire), les Péricard à Saint-Germain-en-Laye (Yvelines), les Giscard d'Estaing à Chamalières (Puy-de-Dôme)... soit une bonne vingtaine au moins !

C'est généralement la deuxième génération qui est aux commandes, mais parfois la relève se prépare : ainsi à Puteaux, Vincent Franchi, fils de l'actuelle maire Joëlle Ceccaldi-Raynaud et petit-fils de Charles Ceccaldi, qui a administré Puteaux de 1969 à 2004, est aujourd'hui premier adjoint (qualifié d'ailleurs par l'opposition de « maire bis ») et conseiller départemental du canton. Dans certaines villes, la troisième génération a déjà pris le pouvoir, comme c'est le cas pour Harold Huwart à Nogent-le-Rotrou, par ailleurs vice-président du conseil régional du Centre-Val de Loire, qui a succédé en 2020 à son père François – du Parti radical de gauche (PRG), comme lui – qui administrait la ville depuis 1989 tout en étant député et même un temps ministre de Lionel Jospin. C'est aussi celui de son grand-père Robert Huwart, maire de 1965 à 1987 et président du conseil général d'Eure-et-Loir. De même pour Sébastien Poniatowski, devenu maire de L'Isle-Adam en décembre 2017 à la suite de la démission de son père Axel, député du Val-d'Oise, qui présidait la ville depuis 1999, date à laquelle il avait remplacé son propre père, Michel Poniatowski, ancien ministre de

l'Intérieur de Valéry Giscard d'Estaing, et implanté à l'Isle-Adam depuis 1971.

Comme vous le savez, le président Macron souhaitait limiter dans le temps les mandats électifs publics. Il avait évoqué l'idée qu'on ne pourrait faire que trois mandats consécutifs (dans le même mandat). Cette réforme était liée à la révision de la Constitution qui avait été adoptée par le Conseil des ministres en 2018, puis abandonnée en 2019. Mais cette limitation dans le temps ne devait pas concerner les mandats des maires de communes de moins de 9 000 habitants (95 % des maires), ni les présidences d'intercommunalité de moins de 25 000 habitants, et n'aurait commencé qu'avec le mandat actuel. Donc pour les maires élus ou réélus en 2020, elle leur permettrait de rester en fonction jusqu'en 2038, et pour les députés élus ou réélus en 2022 jusqu'en 2037, et ce sans tenir compte du nombre de mandats exercés précédemment.

Par ailleurs, l'échec ne signifie pas la fin de la carrière politique, même aux élections législatives (beaucoup de députés sont battus puis réinvestis et réélus cinq ou dix ans après; ils sont moins nombreux toutefois depuis 2017), voire à l'élection présidentielle, comme en témoignent la seconde carrière de Valéry Giscard d'Estaing après sa défaite en 1981, et celle, écourtée, de Nicolas Sarkozy et, qui sait, de François Hollande. En 2017, quinze anciens députés ont retrouvé le chemin du palais Bourbon et cinq en 2022. Ainsi, si une petite centaine de députés battus en 2017 ont (provisoirement ?) abandonné la politique, 85 sont restés dans le jeu politique, dont 35 ont amélioré leur position ou ont conquis un mandat supplémentaire.

Des élus cumulant les mandats, éternellement rééligibles, même après un ou plusieurs échecs, donnent somme toute une piètre image de la démocratie. 