



11

MANDATS POLITIQUES

**Passer de 645 000
à 114 0000 élus**

MANDATS POLITIQUES

Passer de 645 000 à 114 000 élus

Notre pays compte 645 124 élus. 577 députés, 348 sénateurs, 74 députés européens, 1 880 conseillers régionaux – nombre resté inchangé malgré la réduction du nombre de régions –, 4 108 conseillers départementaux, 36 000 maires et 521 661 de conseillers municipaux, et ce sans compter les 80 400 élus intercommunaux...

Face à ces chiffres qui donnent le tournis, il est clair qu'il va falloir, pour réorganiser le millefeuille français, réduire le nombre de mandats :

Dans le cadre des élections présidentielles, les candidats commencent à parler d'une baisse du nombre de parlementaires. La réduction du nombre de députés à environ 350 et du nombre de sénateurs autour de 150 est devenue une évidence.

Mais la France ne doit pas être en reste et le prochain quinquennat sera l'occasion d'entamer avec courage la baisse du nombre de strates et du nombre de mandats locaux.

À commencer par les communes ! Il faudra réduire le nombre de conseillers dans les grandes villes mais aussi fusionner les communes de moins de 5 000 habitants avec, d'ici à 2020, 10 000 supercommunes de 5 000 habitants au lieu des 36 000 communes que l'on compte actuellement. Cette refonte de la carte communale s'accompagnerait d'une suppression de l'échelon intercommunal. Cela permettrait aussi de renforcer l'indemnisation des conseillers municipaux pour ne plus les inciter à multiplier les mandats. La France se singularise encore par une pratique quasi généralisée du cumul des mandats. 80 % des parlementaires français cumulent leur mandat avec une fonction exécutive locale, contre 24 % en Allemagne et 3 % au Royaume-Uni.

Il sera nécessaire également de réduire le très grand nombre de conseillers régionaux aujourd'hui au nombre de 1 880. Le bon objectif serait d'arriver à environ 660 conseillers régionaux, soit une cinquantaine par région.

Avec de telles réformes, le nombre d'élus baisserait substantiellement de 645 124 à 114 000 élus et ramènerait la France dans un taux de représentation équivalent à celui de l'Allemagne ou des États-Unis, soit environ un élu pour 600 habitants.

Les propositions de la Fondation iFRAP (voir détail page 21)

- 1 élu pour 100 habitants en France contre 1 élu pour 500 en Allemagne et 1 pour 600 aux États-Unis ;
- La France compte 645 124 élus, objectif : réduire à 114 000 d'ici 2022, soit un élu pour 600 habitants ;
- Pour y parvenir, supprimer les strates intercommunales et départementales ;
- Réduire le nombre de maires et de conseillers municipaux mais mieux les indemniser en regroupant les communes de façon à atteindre 5 000 habitants minimum ;
- Réduire le nombre de parlementaires à 350 députés et 150 sénateurs ;
- Enfin, pour permettre le renouvellement de la vie politique, il faut introduire une limitation des mandats dans le temps (deux ou trois consécutifs) et au même titre l'obligation de démission de la fonction publique dans le cadre d'un engagement politique d'un agent public.

Un nombre de mandats électifs en constante augmentation depuis 1958

Les parlementaires

Le nombre de parlementaires a considérablement augmenté depuis le début de la V^e République. En 2016, on dénombre en France 577 députés et 348 sénateurs, soit au total 925 parlementaires. En comparaison, en 1958, siégeaient 886 parlementaires et 796 en 1981.

Depuis 1958, le nombre de députés a beaucoup varié : de 482 (accession à l'indépendance de l'Algérie), puis les effectifs ont légèrement augmenté avec les réorganisations des départements franciliens en 1966 – création de cinq sièges –, lyonnais en 1972 (création de trois sièges), et corses en 1975 (création d'un siège).

Lors des élections législatives de 1986, le recours au mode de scrutin proportionnel s'est accompagné d'une augmentation importante du nombre de sièges chez les députés, de 491 à 577. Malgré le rétablissement en 1988 du mode de scrutin majoritaire, le nombre de députés s'est stabilisé à 577. En 2008, la révision constitutionnelle a fixé ce nombre comme plafond – nombre maximum de députés. Le nombre de sénateurs a varié entre 274 et 348 depuis 1958. Il est limité à 348 sénateurs depuis septembre 2011. Le nombre de sièges au Sénat

a régulièrement progressé du fait des évolutions démographiques et de la réorganisation des départements de la région parisienne.

Les mandats locaux

L'instauration de l'échelon régional et le renforcement de l'intercommunalité, qui ont été choisis pour mettre en œuvre la décentralisation, ont entraîné une diversification et une multiplication des mandats locaux. Les mandats dits locaux sont actuellement les suivants : conseillers régionaux (premières élections en 1986), conseillers départementaux, conseillers territoriaux de la Nouvelle-Calédonie, de Polynésie et de Wallis-et-Futuna, conseillers communautaires (dont le nombre varie en fonction de la population de l'EPCI-établissement public de coopération intercommunale), maires et adjoints, conseillers municipaux. On peut y ajouter le mandat de député européen. La diversification des mandats locaux a induit une augmentation importante de leur nombre. En 2016 ils étaient déjà **645 124 dont 644 125 mandats locaux**. Le nombre réel d'élus est néanmoins inférieur au nombre de mandats, du fait du cumul de mandats.

Note : Malgré la réduction du nombre de régions en France de 22 à 13, effective depuis le 1^{er} janvier 2016, le nombre total de conseillers régionaux est resté inchangé. La règle en cas de regroupements de régions est en effet que l'effectif du conseil régional reste égal à la somme des effectifs des conseils régionaux regroupés.

Répartition des mandats nationaux et locaux en France

Députés	577
Sénateurs	348
Conseillers régionaux (métropoles)	1 671
Assemblée territoriale de Corse	51
Conseillers régionaux d'outre-mer, assemblée de Corse, d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie, de Polynésie et de Wallis-et-Futuna	340
Conseillers départementaux	4 108
Maires	35 885
Conseillers municipaux	521 661
Députés européens	74
Élus intercommunaux	80 409
Total	645 124

Une comparaison internationale défavorable

	Taux de représentation (élus par habitants)	Nombre de mandats électifs
France	1/102	645 124
Allemagne	1/529	154 913
Royaume-Uni	1/2 603	24 202
États-Unis	1/614	519 682

Source : Voir www.ifrap.org, *Nombre d'élus, l'autre millefeuille français*, Stéphanie Harand, 2014.

Avec 645 124 élus, la France compte un mandat électif pour 102¹ habitants et un électeur sur 85 est conseiller municipal. Comparée aux autres pays de l'Union européenne, la France compte ainsi un nombre considérable d'élus : la Grande-Bretagne compte un élu pour 2 603 habitants et le taux de représentation français est 4,5 fois supérieur à celui des États-Unis.

Nombre de parlementaires

Concernant le nombre de parlementaires, la France est en tête des pays, avec un parlementaire pour 72 000 habitants. À titre de comparaison, le *Bundestag*, qui a pourtant accueilli de nouveaux députés au moment de la Réu-

nification, compte 30 % de parlementaires par habitant de moins que l'Assemblée nationale française. La France se distingue également par son très grand nombre de sénateurs : 153 de plus que l'Allemagne et 231 de plus que les États-Unis.

Comparaison du nombre de parlementaires

Pays	Nombre d'habitants (en millions)	Nombre de députés	Nombre de sénateurs	Total parlementaires	Nombre d'habitants représentés par chaque parlementaire
États-Unis	318	435	100	535	566 000
Brésil	190	513	81	594	320 000
Allemagne	83	656	178	834	113 000
Royaume-Uni	63	650 plus les membres de l'Assemblée nationale du Pays de Galles et les 123 membres du Parlement écossais	Non inclus ²	839	75 000
Espagne	48	350	264	614	75 000
France	66,6	577	348	925	72 000
Italie	61	630	315	945	64 550

■ 1 En estimant qu'il y a un total de 645 124 mandats nationaux et locaux pour 66,6 millions d'habitants.

■ 2 Non inclus, pour le Royaume-Uni, les 779 membres de la Chambre des Lords qui ne font pas partie de la représentation nationale. Une centaine d'entre eux étant lords héréditaires et le reste étant nommé à vie par le monarque, sur proposition du Premier ministre.

Nombre de mandats locaux par rapport à la population

Il n'existe pas de modèle unique européen en matière d'administration locale : une majorité de pays a un modèle à deux niveaux (Autriche, Hongrie, Irlande, Pays-Bas, Portugal, Suède, Suisse) et une minorité un modèle à trois niveaux (Allemagne, Espagne,

Italie, Pologne, France). Si plusieurs pays ont entrepris de réunir leurs « départements » pour constituer des régions, les résultats sont toutefois variables (succès de l'expérimentation suédoise, échec des projets hongrois et polonais).

Organisation institutionnelle en Europe

	Nombre d'habitants (en millions)	1 ^{er} niveau	2 ^e niveau	3 ^e niveau
Allemagne	82	11 116 communes	295 arrondissements	16 États fédérés
Belgique	11,1	589 communes	10 provinces	3 régions
Espagne	48	8 116 communes	52 provinces	17 communautés autonomes
France	66,6	36 741 communes	101 départements	18 (13 régions en métropole et 5 outre-mer)
Italie	61	8 100 communes	103 provinces ³	20 régions
Royaume-Uni	64	418 autorités	48 comtés	4 nations (Écosse, Pays de Galles, Angleterre, Irlande du Nord)

Avec 644 125 mandats locaux, la France détient le nombre d'élus locaux par habitant le plus élevé. Aux États-Unis, on dénombrait 519 682 élus en 2010 dont seulement 519 147 élus locaux pour une population supérieure à 318 millions d'habitants (voir tableau page ci-contre 13) :

En France, le nombre élevé d'élus locaux résulte en particulier de l'échec du fusionnement des communes.

Avec ses 36 000 communes environ, la France contient plus de 40 % des communes de l'Union européenne. Une première réforme engagée en 1959 puis la loi Marcellin de 1971, qui devaient permettre de fusionner les communes, n'ont pas été efficaces. La solution alors choisie, l'intercommunalité, a permis de mutualiser certains services, mais elle n'a pas permis une diminution signi-

ficative du nombre de communes, comme dans les autres pays européens. En 2013, un rapport de l'OCDE invitait ainsi la France à « simplifier la structure des administrations infranationales, notamment en fusionnant les plus petites des 36 700 communes et en supprimant les départements, [ce qui permettrait d'] engendrer des économies d'échelle substantielles ». En moyenne, une commune française compte environ 1 800 habitants contre 5 500 pour l'Union européenne et 55 000 au Danemark.

■ 3 Échelon supprimé par une loi de 2014. Les 86 présidents et 3 400 élus de cette collectivité vont renoncer à leurs postes d'ici 2016, pour une économie estimée à 110 millions d'euros par an.

Les différents échelons institutionnels et les élus aux États-Unis

	Nombre de corps effectifs	Nombre d'élus
Gouvernement fédéral	1	-
Branche exécutive	-	2 (président et vice-président)
Sénat	-	100
Chambres des représentants	-	435
États	50	
Chambres des représentants des États	-	7 282
Fonctions élues des gouvernements et des administrations des États	-	10 036
	-	1 331
Gouvernement local	-	-
Conseils municipaux (**)	19 429	135 531
Conseillers locaux (<i>township</i>) (**)	16 504	11 958
Gouvernement des comtes (<i>county</i>) (**)	3 034	58 818
Districts scolaires	13 506	93 000
Districts spéciaux (*)	33 031	84 089
Total	87 576	519 682

Source : Prof. Jennifer Lawless, *Becoming a Candidate*, 2012.

(*) : par exemple autorité municipale de l'électricité en Alabama, direction des ambulances dans le Colorado, district des parcs d'attractions en Floride, aéroports de Géorgie, rails dans le Montana, etc.

(**) : ces différentes strates ne se superposent pas forcément dans tous les États : certains États ont des municipalités, d'autres ont des *township* ou des *county*.

Les fusions de communes ont été menées dans plusieurs pays européens avec succès :

- en Allemagne, le nombre de communes est passé de plus de 24 282 en 1968 à 11 000 environ pour 82 millions d'habitants, tandis que le nombre d'arrondissements a été presque divisé par deux. Les fusions de collectivités territoriales ont été effectuées sans nécessairement leur consentement. Le mouvement de réformes, qui varie selon les Länder, a été poursuivi jusqu'à aujourd'hui ;
- en Belgique, une réforme lancée en 1975 a

permis de réduire le nombre de communes belges de 2 739 à 589 pour 11,1 millions d'habitants.

Les pays latins comme l'Italie et l'Espagne n'ont pas procédé à une réforme communale mais le nombre de leurs communes y est depuis longtemps beaucoup moins élevé qu'en France :

- en Italie il y a 8 100 communes environ pour 61 millions d'habitants ;
- on compte en Espagne 8 109 communes pour 48 millions d'habitants.

Le cumul des mandats caractérise la situation française

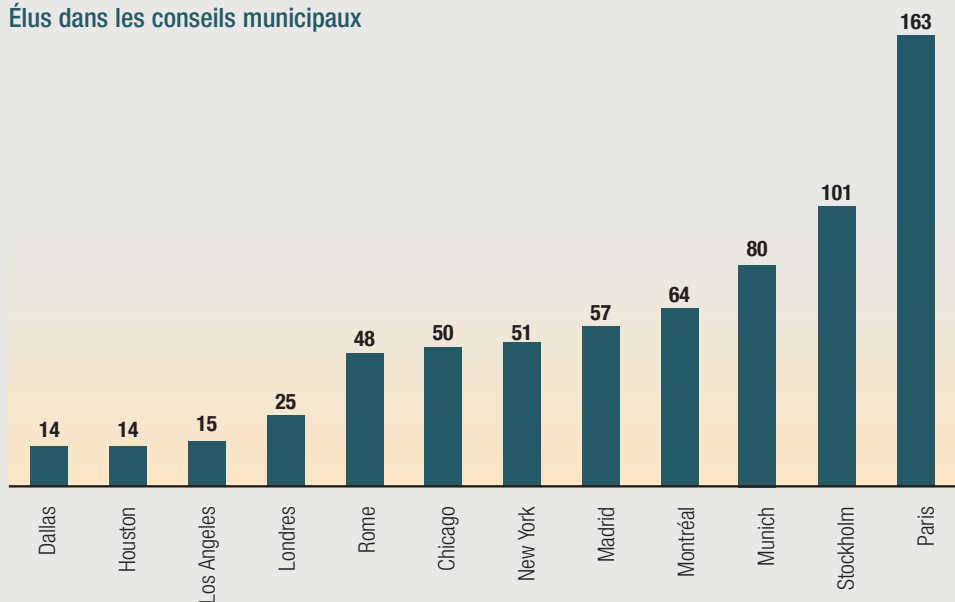
On doit distinguer le cumul vertical de mandats, c'est-à-dire le cumul d'un mandat de parlementaire national avec des fonctions locales, et le cumul horizontal de mandats au niveau local, y compris le mandat de député européen.

Le cumul du mandat de parlementaire national et d'un ou de plusieurs mandats au niveau local, est une pratique relativement commune depuis le XIX^e siècle en France⁴. Cependant elle s'est largement renforcée à

partir de 1958. Ainsi le cumul était de 36 % en 1936, et de 42 % en 1956, il est passé à 64 % en 1958. En 2012, environ 82 % des députés (476 sur 577) et environ 77 % des sénateurs (267 sur 348) exerçaient au moins un autre mandat électif. Cette pratique du cumul, majoritaire en France, fait figure d'exception en Europe. En effet, dans la plupart des pays européens, la proportion d'élus en situation de cumul ne dépasse pas 20 %, selon un rapport sénatorial de 2012.

Plutôt plus d'élus locaux que dans les autres pays mais moins bien indemnisés

Élus dans les conseils municipaux



Éléments de rémunérations

	Paris	Londres	Madrid	Berlin
Rémunération en euros bruts mensuels	8 650	16 624	8 333	13 563
Rémunération des adjoints	4 855	9 917	8 239	-

Source : *Le Figaro*, *La nouvelle maire de Barcelone promet de diviser son salaire par cinq*, 2016 ; Sites officiels des villes ; *L'espace politique : un aspect de la représentation politique municipale, le nombre d'élus et leur répartition dans les villes nord-américaines (Canada, États-Unis)*, François Hulbert, 2007.

■ 4 L'étude réalisée par Laurent Bach pour le Cepremap (2012).

Le cumul des mandats n'est jamais aussi fréquent qu'en France

	France	Allemagne	Suède	Royaume-Uni	Espagne	Italie	États-Unis
Proportion de députés nationaux avec							
Au moins un marché local	83 %	24 %	35 %	3 %	20 %	7 %	0 %
Un mandat de maire	45 %	2 %	0,5 %	0 %	7 %	4 %	0 %
Un mandat exécutif territorial	4 %	0 %	Sans objet	0 %	0 %	0 %	0 %
Statut légal du cumul							
Député-maire	Autorisé	Autorisé	Autorisé	Interdit	Interdit si plus de 20 000 habitants	Interdit	
Député-mandat exécutif territorial	Autorisé	Interdit	Sans objet	Interdit	Interdit	Interdit	
Caractéristiques parlementaires							
Système d'élection législative	Majoritaire	Mixte	Proportionnel	Majoritaire	Proportionnel	Mixte Majoritaire	
Discipline de parti	Moyenne	Forte	Forte	Forte	Forte	Moyenne	Faible
Nombre d'électeurs par député	113 000	132 000	20 500	95 000	131 000	95 000	706 000
Proportion + 61 ans/-40 ans	4,9	1,2	0,4	0,9	0,6	3,3	4
Proportion de femmes	19 %	33 %	45 %	22 %	35 %	21 %	17 %

Source : *Faut-il abolir le cumul de mandats ?*, Cepremap, Laurent Bach 2012, page 24.

Comme l'a souligné l'étude réalisée en 2012 par Laurent Bach pour le Centre pour la recherche économique et ses applications (Cepremap), les députés français détiennent en particulier des mandats locaux de grande ampleur. Ainsi, plus de la moitié des mandats de maire détenus par les députés concernent des villes de plus de 9 000 habitants, alors que la proportion de villes de plus de 9 000 habitants en France métropolitaine n'est que de 2,5 %.

Trois comités différents ont préconisé d'interdire le cumul entre un mandat parlementaire et des fonctions exécutives locales :

- en 2000 un comité présidé par Pierre Mauroy ;
- en 2007 le « Comité de réflexion et de propo-

sition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions » présidé par Édouard Balladur ;

■ en 2012, « la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique », présidée par Lionel Jospin, qui a également proposé de proscrire le cumul d'une fonction ministérielle et l'exercice de toute fonction locale (mandat exécutif ou simple). Selon ces missions de réflexion, l'interdiction du cumul permettrait d'accroître la disponibilité des parlementaires, d'accompagner le renforcement du poids du Parlement au sein des institutions de la V^e République, de restreindre les situations de conflits d'intérêts que crée le cumul des mandats, et de favoriser le renouvellement du personnel politique.

Les lois de 2014

Deux textes ont été élaborés : une loi organique concernant les députés et sénateurs et une loi ordinaire pour les députés européens. Ces textes, promulgués le 14 février 2014, prévoient d'interdire aux députés et sénateurs d'exercer :

- les fonctions de maire, de maire d'arrondissement, de maire délégué et d'adjoint au maire ;
- les fonctions de président et de vice-président des conseils régionaux, départementaux et des établissements de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et des syndicats mixtes ;
- les fonctions de président de l'Assemblée de Corse, de président et de vice-président des assemblées et conseils des collectivités d'outre-mer ;
- les fonctions de présidents et de membres des conseils exécutifs de Corse, de Martinique, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- les fonctions de président, de vice-président et de membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française ;
- les fonctions de président et de vice-président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie ;
- les fonctions de président de l'Assemblée des Français de l'étranger, de membre du bureau de l'Assemblée des Français de l'étranger et de vice-président de Conseil consulaire ;
- des fonctions de « président de conseil d'administration, de président et de membre du directoire, de président du conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de directeur général délégué ou gérant » dans une société d'économie mixte ;
- plus largement, les fonctions de président et de vice-président de l'organe délibérant de toute autre collectivité territoriale créée par la loi (établissement public local...).

Le nouveau texte de loi autorise qu'un député ou sénateur démissionnaire pour cause de cumul de mandats soit remplacé par son suppléant. Jusqu'à, une élection partielle devait être organisée. Les règles de remplacement actuelles auraient pu conduire à de nombreuses élections partielles avec la crainte d'une déstabilisation des assemblées et d'une lassitude des électeurs.

Les nouvelles dispositions doivent s'appliquer

lors des élections législatives, sénatoriales et européennes qui se tiendront après le 31 mars 2017. Les premières élections à se dérouler selon ces nouvelles modalités devraient être les législatives de juin 2017, puis les sénatoriales de septembre 2017 et les Européennes de 2019.

L'article 6 de la loi organique impose que le parlementaire en situation de cumul doive conserver le dernier mandat qu'il a acquis. Chaque parlementaire qui sera élu au cours de son mandat à une fonction exécutive locale devra nécessairement concéder son mandat parlementaire à son suppléant. La suppléance est ainsi indéniablement revalorisée.

Certaines possibilités de cumul perdureront toutefois après cette réforme

À chaque mandat, une possibilité de cumul restera néanmoins ouverte. Il sera ainsi possible pour un parlementaire de cumuler son mandat avec un mandat local simple : conseiller municipal, communautaire, départemental, ou régional. En outre, le projet de rendre complètement incompatibles la fonction de ministre et une fonction exécutive locale a été abandonné.

Par ailleurs, aucune limitation n'a été formalisée quant au cumul des mandats dans le temps. Un amendement prévoyant que les députés et sénateurs ne pourraient exercer plus de trois mandats successifs n'a pas obtenu l'aval gouvernemental et a été retiré en séance. Cette proposition semblait pourtant de nature à atteindre l'objectif de renouvellement de la classe politique. François Hollande a d'ailleurs déclaré, lors de son discours à la salle Wagram, vouloir limiter le cumul des mandats dans le temps « *afin que la démocratie soit renouvelée* ».

Le cumul de mandats locaux

La loi du 5 avril 2000 proscriit le cumul de deux présidences d'exécutifs locaux et de plus de deux mandats locaux simples mais ne vise pas les mandats exercés au sein d'un conseil communautaire. Depuis 2000, les règles de non-cumul concernant les mandats locaux sont les suivantes :

- il est interdit de cumuler deux présidences d'exécutifs locaux : maire, président de conseil

régional, président de conseil général ;

■ il est interdit de disposer de plus de deux des mandats suivants : conseiller régional, conseiller général, conseiller municipal.

En revanche, il n'est pas tenu compte des responsabilités exécutives liées aux regroupements de communes, devenus pourtant de plus en plus importants en termes de budget et d'effectifs. Il reste par exemple possible d'être président de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines (CASQY, EPCI de 12 communes) est aussi conseiller départemental et maire d'une commune de 34 135 habitants.

Il est par ailleurs fréquent que les élus locaux disposent de mandats dans les entreprises publiques locales (EPL), les sociétés d'économie mixte (SEM) ou les syndicats mixtes (SM). Par exemple, le président du Syndicat mixte Baie-de-Somme - Grand-littoral-picard (SMBS-GLP) est également conseiller départemental du canton de Friville-Escarbotin, vice-président de la Communauté de communes Bresle-Maritime, et maire de Mers-les-Bains.

Concernant les députés européens, outre le fait qu'ils ne peuvent pas être titulaires d'un mandat de parlementaire national, ils ne peuvent pas exercer plus d'un mandat parmi les suivants : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris,

conseiller municipal d'une commune de plus de 3 500 habitants. Il leur est donc encore possible de cumuler plusieurs mandats. La réforme de 2014 sera en application seulement à partir des prochaines élections de 2019. Le cumul concerne aujourd'hui 40,5 % des 74 représentants français au Parlement européen. Ce cumul est deux fois plus élevé que la moyenne des six pays européens relevée par la fondation Robert Schuman (Allemagne, Italie, Royaume-Uni, Pologne, Espagne et France) qui atteint 19,6 % de députés « cumulards ». En Allemagne, le taux de cumul s'élève à 22,2 % alors que l'Espagne affiche seulement 11,1 % et le Royaume-Uni 4,1 %⁵.

La loi sur le non-cumul votée en 2014 laissera donc aux députés européens une possibilité de cumuler leur mandat avec un mandat local simple. Notons que le mandat de conseiller communautaire n'est pas pris en compte dans la limitation des cumuls pour les parlementaires. Pour les élus locaux, une possibilité de cumul restera également ouverte. En effet, les présidents d'exécutifs locaux tout comme les membres d'exécutifs locaux, conserveront la possibilité d'un cumul avec un autre mandat local, y compris avec une fonction exécutive locale.

Les lois anti-cumul devraient avoir pour conséquence une hausse du nombre d'élus⁶, en dépit des possibilités de cumul qui subsistent encore.

■ 5 « Les euro-députés français échappent au non-cumul des mandats jusqu'en 2019 », Cécile Barbière, 2014, www.euractiv.fr

■ 6 Malgré l'analyse de l'étude d'impact de la loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur du 2 avril 2013, selon laquelle, « en l'état actuel du droit, les dispositions n'ont pas d'impact financier : elles sont sans effet sur le montant global des indemnités que les collectivités et les EPCI devront verser, le montant théorique de l'indemnité de fonction restant inchangé ainsi que le nombre de fonctions électives à pourvoir. »

■ 7 Parlement : le secteur public surreprésenté, 16 avril 2014, Christian Arnault, www.ifrap.org

Profession des élus : Une surreprésentation du secteur public en France

Lorsqu'on analyse l'origine socioprofessionnelle des élus en France, on remarque qu'une grande proportion d'élus provient du secteur public, contrairement à la plupart des autres pays de l'OCDE. En France, 36 % des députés et 50 % des sénateurs sont ainsi issus de ce secteur⁷. Au total, 41 % des parlementaires étaient employés avant le début de leur mandat par un organisme public. C'est le double de la part réelle de l'emploi public dans la population active : 20 % de l'emploi total en France contre une moyenne de 15 % dans le reste des pays de l'OCDE.

La France se singularise donc par :

■ un poids très important de l'emploi public. Seuls les pays d'Europe du nord se placent devant en la matière ;

■ une surreprésentation du public au sein du Parlement avec 204 députés et 175 sénateurs issus du secteur public et assimilé. À noter également, le poids important de

l'Éducation nationale parmi les parlementaires, 91 sénateurs et 53 députés étant liés à l'éducation ;

Aux États-Unis⁸, la profession la plus répandue chez les membres de la Chambre des représentants en 2015 est celle d'entrepreneur. L'approche des pays anglo-saxons concernant la fonction publique et le Parlement est assez stricte⁹ :

■ « Aux États-Unis, depuis 1939 et le *Hatch Act*, un haut fonctionnaire américain qui souhaite se présenter à un mandat électif ou se livrer à une activité partisane doit, au préalable démissionner ;

■ en Irlande, le Code de la fonction publique interdit aux agents de s'engager dans la vie politique. Ils sont alors dans l'obligation de démissionner de la fonction publique (ou du gouvernement) pour candidater à une élection ;

■ au Royaume-Uni, c'est le même principe. Les agents sont obligés de démissionner s'ils veulent se présenter à un mandat électif. La règle dit que ne peuvent candidater à une élection "les agents des forces de police, des forces armées, de la fonction publique et les juges". En ressort un paysage parlementaire différent du nôtre avec 34 % des députés issus de la finance et de l'entrepreneuriat et 24 % de politiciens ;

■ au Canada, il y a obligation de démissionner de la fonction publique pour se présenter à un mandat législatif mais pas pour les élections locales. Les candidats doivent démissionner de la fonction publique, 6 mois avant la fermeture des déclarations de candidatures mais ils peuvent y être réintégrés s'ils en font la demande dans les deux mois qui suivent l'élection. Une règle stricte, puisqu'en 1996, une candidate aux législatives a vu son élection annulée puisqu'elle était encore employée par la Défense au moment des déclarations de candidatures ; »

En France, la surreprésentation de l'emploi public trouve certainement sa source dans les facilités d'accès à la mandature dont bénéficient les fonctionnaires. Ils ont, en effet, la possibilité de se mettre en disponibilité le temps du mandat. Une fois celui-ci achevé, le parlementaire retrouve son poste, son grade et son salaire de départ. À l'inverse, un employé issu du privé doit interrompre sa carrière, le temps de son mandat, sans garantie professionnelle hormis celle de toucher l'allocation d'assurance mutuelle, différentielle et dégressive de retour à l'emploi des députés.

Le cumul des indemnités

Dans la législation française sur le sujet du cumul, on distingue, d'une part les règles qui déterminent le nombre maximal de fonctions et de mandats dont on peut disposer simultanément, et, d'autre part, les règles qui déterminent le montant maximal des indemnités dont peuvent disposer les élus au total.

La situation des parlementaires

La limitation du cumul des indemnités perçues par les élus est apparue en 1992 seulement.

Depuis, un élu ne peut plus percevoir plus de 1,5 fois le montant de l'indemnité parlementaire de base au titre de ses différents mandats.

Actuellement, un parlementaire ne peut donc pas percevoir plus de 2 757,34 euros au titre de ses mandats locaux, cette somme s'entendant déduction faite des versements obligatoires aux régimes d'assurance-maladie et d'assurance-vieillesse. Cette limite concerne l'indemnité parlementaire de base et l'ensemble des indemnités des élus locaux, mais aussi les rémunérations perçues

■ 8 *Moi, parlementaire, une semaine dans les pas d'un dirigeant*, 28 avril 2015, www.ifrap.org

■ 9 *Parlement : le secteur public surreprésenté*, 16 avril 2014, Christian Arnault, www.ifrap.org

au titre de la présidence de sociétés d'économie mixte et de groupements de communes. Ainsi, les mandats intercommunaux ne sont-ils pas compris dans le cumul des mandats mais sont compris dans le cumul des indemnités.

La loi de 1992 ne prévoit pas que le montant des indemnités qui dépasse la limite maximale soit nécessairement reversé au Trésor public. Des textes ultérieurs ont précisé que l'élu peut redistribuer ces sommes aux élus locaux de son choix, si ces élus font partie de la même assemblée, et si le reversement est approuvé par cette assemblée. Ce système de l'« écrêtement » a été modifié par la loi de 2013 sur la transparence dans la vie publique¹⁰. Désormais, la part écrêtée résultant d'un cumul d'indemnités de fonctions est reversée au budget de la personne publique au sein de laquelle le conseiller exerce le plus récemment un mandat ou une fonction.

On peut par ailleurs noter que la réglementation sur le cumul des indemnités perçues par les élus semble considérer les frais effectifs de chaque mandat comme totalement indépendants les uns des autres puisqu'ils sont cumulables, tout comme les frais des ressources humaines et techniques.

Le cumul des indemnités des mandats locaux

Si les fonctions électives sont gratuites en principe, les élus peuvent bénéficier d'indemnités de fonction. Le montant des indemnités de fonction est fixé en pourcentage du montant correspondant à l'indice brut 1015 de rémunération de la fonction publique, et varie selon l'importance du mandat et la population de la commune. Au niveau des communes, les indemnités de fonction des élus sont fixées par le conseil municipal qui délibère dans les trois mois suivant son installation. Ces indemnités de fonction consti-

tuent une dépense obligatoire pour la commune. Une majoration jusqu'à + 50 % est possible, par exemple pour les maires de Paris ou de Marseille. Une indemnité de représentation peut également être allouée au maire par le conseil municipal, cette dernière n'étant ni imposable ni plafonnée. Les conseillers municipaux de l'ensemble des communes, quelle que soit leur population, peuvent bénéficier d'une indemnité maximale de fonction brute mensuelle égale à 6 % de l'IB1015, soit 228,09 euros, cette indemnité étant comprise dans l'enveloppe budgétaire « maire et adjoints ».

Le cumul des indemnités des fonctions locales est plafonné, tout comme pour les parlementaires qui cumulent plusieurs mandats. L'exprésidente de l'intercommunalité de Fécamp et actuelle secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales, Estelle Grelier¹¹, cite le cas d'un maire d'une commune dont la responsabilité ne s'exerce que devant 300 habitants alors qu'il cumule les fonctions de président d'agglomération, du syndicat des rivières, du syndicat de l'eau, de celui de l'assainissement, et de vice-président du syndicat de l'énergie. Avec une indemnité maximale de 711,25 euros par mois pour le président d'un syndicat mixte « fermé », on comprend mieux cette boulimie de fonctions. Outre des conseillers municipaux ou communautaires, on trouve dans les conseils syndicaux « des personnalités qualifiées » recasées après des défaites électorales. On peut légitimement se demander comment un maire peut cumuler autant de postes de présidence ou de vice-présidence. Soit il s'agit de postes à temps très partiels, qui sont dans ce cas-là très bien rémunérés, soit ce sont effectivement des postes à temps complet que l'élu local néglige, précisément en raison de ses cumuls.

Le montant total des indemnités versées aux élus

Le montant des indemnités versées aux élus locaux ne fait pas l'objet d'une publication régulière. Il a parfois été rendu public grâce aux questions écrites des parlementaires au

gouvernement. Le montant des indemnités versées aux élus s'élevait à plus de 2 milliards d'euros, dont 1,2 milliard d'euros pour les élus locaux.

■ 10 L'article 36 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral a modifié les conditions de reversement de l'écrêtement. À compter du prochain renouvellement général des conseillers municipaux au mois de mars 2014 : pour les élus municipaux, départementaux, régionaux, intercommunaux, la part écrêtée est reversée au budget de la personne publique au sein de laquelle le conseiller municipal exerce le plus récemment un mandat ou une fonction.

■ 11 Exemple cité lors de la discussion sur la loi NOTRe au Parlement.

Rémunération des élus locaux (2011)

	Rémunérations annuelles	Nombre d'élus
Mairies et adjoints	1 171 millions*	393 304
Élus des intercommunalités	218,6 millions*	plus de 38 000
Ville de Paris	12,1 millions*	-
Conseils régionaux	58,3 millions*	2 040
Élus départementaux	118,160 millions**	4 054
Parlementaires (hors députés européens)	312,090 millions***	925
Président de la République	178 924 euros	1
Total	2,069 milliards d'euros	

Source :

* Chiffres René Dosière.

** Calcul à partir des montants-plafonds des élus dans les conseils généraux.

*** Sites de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Par ailleurs, pour l'année 2011, aux indemnités versées aux élus des intercommunalités devraient s'ajouter les indemnités versées aux syndicats sans fiscalité propre :

■ Sivu-Sivom : 44 140 180 euros ;

■ Syndicats mixtes : 30 234 066 euros.

Les élus locaux, dont le nombre est en augmentation, représentent la dépense la plus élevée.

Bien que les fonctions électives soient en principe gratuites (articles L2123-17 et L5212-7 du CGCT), le Code général des collectivités territoriales prévoit le versement d'indemnités de fonctions aux titulaires de certains mandats.

À noter, des majorations d'indemnités de fonction peuvent être votées dans certaines communes par l'assemblée délibérante.

La multiplication des EPCI sur le territoire a entraîné une hausse significative du nombre de mandats communautaires. Celle-ci n'ayant pas été suivie par une diminution importante du nombre de mandats municipaux, le nombre de mandats du bloc communal a largement augmenté, entraînant une hausse du montant des indemnités versées aux élus du bloc communal. Ainsi, de 2000 à 2007, alors que le nombre d'EPCI passait de 1 845 à 2 588, les indemnités versées aux élus intercommunaux sont passées de 54,7 millions

d'euros à 162,5 millions d'euros¹², soit une variation de + 197 %. Or, sur cette même période, le montant des indemnités versées aux conseillers municipaux n'a pas diminué.

Impact de la loi NOTRe

Les évolutions récentes prévues dans la loi NOTRe, troisième volet de la réforme des territoires, pourraient potentiellement augmenter le montant des indemnités versées aux élus locaux. Concernant les indemnités de fonction des élus communaux, la loi a prévu des changements qui pourraient augmenter les dépenses liées aux élus. Ainsi, l'automatisme des indemnités des maires au taux plafond : toutefois dans les communes de 1 000 habitants ou plus, le maire peut demander à bénéficier d'une indemnité à un taux inférieur. Certains maires de communes de moins de 1 000 habitants ont prévu de contourner cette disposition de loi, considérant que cette décision est trop contraignante et inadaptée compte tenu de la situation économique¹³. Pour rappel, la France compte environ 26 000 communes de moins de 1 000 habitants. Ou encore la création d'un régime indemnitaire pour les conseillers communautaires des communautés de communes¹⁴ : pour les communautés de moins de 100 000 habitants, une indemnité de fonction, au maximum égale à 6 % de l'indice 1015, peut être versée mais elle est prise sur l'enveloppe indemni-

■ 12 Source : blog du député René Dosière (« Réponse à mes questions écrites »).

■ 13 Voir Le Figaro du 4/11/2016, Un maire hors-la-loi parce qu'il refuse de toucher l'intégralité de son salaire.

■ 14 La loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat crée un régime indemnitaire pour les conseillers des communautés de communes qui en étaient auparavant dépourvus.

taire globale qui additionne les indemnités maximales du président et des vice-présidents.

D'autre part, la nouvelle organisation régionale devrait contribuer à augmenter le montant des indemnités versées aux élus régionaux

En 2011, les indemnités des conseils régionaux s'élevaient à 58,3 millions d'euros. Avec la fusion des régions, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016, compte tenu de l'augmentation de la population de 7 nouvelles régions incluses désormais dans des ensembles plus vastes, les indemnités des conseillers devraient être augmentées. Pour certaines régions, l'augmentation des indemnités pourrait être forte

si les indemnités votées atteignent le taux plafond. Par exemple le Limousin, dont la population était de 735 880 habitants en 2014, a intégré la nouvelle région Aquitaine-Poitou-Limousin qui rassemble 5,8 millions d'habitants. Un conseiller régional du Limousin devrait donc voir son indemnité passer de 1 520,59 à 2 661,03 euros bruts, soit + 1 100 euros ou + 75 %. De la même manière, des élus des ex-régions Auvergne, Picardie, Poitou-Charentes, Champagne-Ardenne, Alsace, Basse et Haute-Normandie, pourraient être augmentés de 40 %, de 1 900,73 euros à 2 661,03 euros.

Propositions de la Fondation iFRAP

Malgré les réformes récentes portant sur l'organisation territoriale de la France, le nombre d'élus n'a pas diminué de manière significative. Contrairement à d'autres pays européens, la France a choisi de maintenir tous ses échelons administratifs locaux. Le mille-feuille territorial qui en résulte est problématique car il crée des doublons de compétences et de dépenses. Par ailleurs, il n'est pas possible de réformer en attendant des élus locaux qu'ils se saisissent du sujet. À l'occasion de 2017, la Fondation iFRAP formule les propositions suivantes :

Au niveau local

■ Fusion des communes de moins de 5 000 habitants dont l'objectif serait de **rationaliser** l'organisation territoriale, de faire baisser drastiquement le nombre d'élus (notamment en absorbant les intercos dans les super-communes) et d'offrir une **meilleure lisibilité** aux citoyens avec en contrepartie une augmentation des indemnités des maires.

D'ici 2020, on tendrait donc vers 10 000 super-communes de 5 000 habitants au lieu des 36 000 communes que l'on compte actuellement. Cette refonte de la carte communale s'accompagnerait d'une suppression de l'échelon intercommunal.

Le nombre de conseillers municipaux atteindrait un peu plus de 100 000 (102 996 selon nos projections) variant de 10 à 20 conseillers selon la taille des communes, permettant de renforcer leur indemnisation. Notre proposition est de doubler le barème des maires et de rémunérer les conseillers comme des adjoints.

Il faut également revoir l'organisation des régions : actuellement le très grand nombre de conseillers régionaux s'explique par une représentation en fonction du nombre de départements qui composent la région, eux-mêmes découpés en sections départementales pour lesquels il est prévu un nombre minimal d'élus, et ce afin de mieux prendre en compte les territoires ruraux dans ces grandes régions.

Notre proposition est de supprimer les départements mais de retenir ce périmètre afin de déterminer le nombre d'élus régionaux. Il y aurait donc 5 conseillers par département. Cette règle ne s'appliquerait pas aux régions d'outre-mer et à la Corse, qui sont par ailleurs en pleine transformation institutionnelle (collectivité unique en Corse pour 2018, en Martinique et en Guyane depuis 2015). Une telle organisation permettrait d'augmenter l'indemnité mensuelle des présidents de région de 5 500 à 10 000 euros et celle des conseillers à 3 000 euros.

Au niveau parlementaire

La Fondation iFRAP propose de réduire le nombre de députés en passant à 350 et le nombre de sénateurs en passant à 150. Le nombre de députés européens restera inchangé¹⁵. Les rémunérations ne seront pas modifiées. Avec de telles réformes le nombre d'élus baissera substantiellement et ramènera la France dans un taux de représentation compris entre l'Allemagne et les États-Unis, soit environ un élu pour 600 habitants contre un élu pour

100 habitants actuellement. La révision des barèmes permettra de renforcer l'intérêt des missions électives sans amener les élus à rechercher à multiplier les postes.

Même avec une révision importante comme nous le prévoyons, nous parviendrons à maintenir le coût des mandats à un peu moins de 2 milliards d'euros contre un peu plus de 2,1 milliards actuellement, soit moins de 0,1 % de PIB. Mais cette réforme aura un impact important sur la lisibilité de l'action publique.

Répartition des mandats nationaux et locaux en France

	Nombre de mandats	Objectif
	2015	2022
Députés	577	350
Sénateurs	348	150
Députés européens	74	74
Conseillers régionaux métropolitains (sauf la Corse)	1 671	660
Conseillers des assemblées de Corse et Assemblée de la Nouvelle-Calédonie, de Polynésie et de Wallis et Futuna)	391 ¹⁶	391
Conseillers départementaux	4 108 ¹⁷	0
Conseillers intercommunaux	80 409	0
Maires	35 885	10 000
Conseillers municipaux	521 661 ¹⁸	102 996
Total	645 124	114 621

■ 15 Voir également le Société Civile n° 153 : 8 propositions pour plus de transparence de la vie publique, janvier 2015, s'agissant du fonctionnement du Parlement.

■ 16 Ministère de l'Intérieur, bureau des élections et des études politiques.

■ 17 Le nombre de conseillers départementaux à élire s'élève à 4 108 (d'après l'Insee). Mandats au 31/03/2015, hors départements de Guyane et de Martinique.

■ 18 Les collectivités locales en chiffres 2015, direction générale des Collectivités locales.

Le financement de la vie politique et électorale française : Corollaire coûteux du nombre d'élus nationaux et locaux

La vie politique française est encadrée d'un très grand formalisme, conséquence d'un certain nombre de scandales qui ont conduit à partir de 1988 à l'édiction de principes de plus en plus stricts. Cette réglementation prévoit une reconnaissance légale aux partis politiques, une obligation de transparence pour les ressources des candidats et des partis, l'interdiction depuis 1995 du financement par les personnes morales quelles qu'elles soient de financer la vie politique pour éviter les pressions et les conflits d'intérêts, le plafonnement des dépenses électorales pour éviter la surenchère, des sanctions sévères en cas d'infraction et la création d'un organe de contrôle des dépenses (CNCCFP). ●●●

Propositions de la Fondation iFRAP : barèmes mensuels en euros bruts

Barème	Proposition iFRAP
Conseillers régionaux	
- président	10 000 €
- conseillers	3 000 €
Conseillers municipaux	
Maires	Doublement du barème
5 000 à 10 000 habitants	4 206,70 €
10 000 à 20 000 habitants	4 971,56 €
20 000 à 50 000 habitants	6 883,70 €
50 000 à 100 000 habitants	8 413,42 €
100 000 à 200 000 habitants	11 090,42 €
200 000 et plus	11 090,42 €
Conseillers	On leur applique le barème actuel des adjoints
5 000 à 10 000 habitants	841,34 €
10 000 à 20 000 habitants	1 051,68 €
20 000 à 50 000 habitants	1 262,01 €
50 000 à 100 000 habitants	1 682,68 €
100 000 à 200 000 habitants	2 524,02 €
200 000 et plus	2 772,60 €

●●● Enfin le patrimoine des élus est aussi contrôlé.

La contrepartie à cet encadrement est une intervention massive du financement public pour pallier l'insuffisance des fonds des militants limités à 7 500 euros par personne. Comme le montre une étude (*Funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture*, OCDE, février 2016), la France figure comme près de la moitié des pays de l'OCDE parmi ceux qui financent directement les partis politiques en fonction du résultat aux campagnes électorales (25 pays sur 33) et des campagnes électorales.

Les crédits au financement de la vie politique sont inscrits chaque année dans le budget. En 2016, ces crédits se sont montés à 68,7 millions d'euros. Ils sont répartis selon les résultats aux dernières législatives. Par ailleurs, pour pallier la critique récurrente de l'inflation des candidatures aux législatives dans le seul but de percevoir l'aide publique, la loi prévoit de la réserver aux partis ayant obtenu 1 % des suffrages dans au moins 50 circonscriptions. ●●●

●●● D'autres aides existent comme des avantages fiscaux, un droit d'antenne pour les formations représentées par des groupes parlementaires. La législation s'est complétée d'un abattement sur l'aide publique pour les partis qui ne garantiraient pas l'équité homme/femme parmi leurs candidats. Le financement public direct et indirect représente au total entre 60 et 70 % des revenus des partis politiques, un modèle majoritaire en Europe (entre 60 % et 90 % selon les pays), à l'exception notable des Pays-Bas et du Royaume-Uni (35 % des revenus des partis). La loi encadre également les dépenses dans le cadre des campagnes électorales : ainsi le plafond de dépense est de 38 000 euros + 0,15 € par habitant depuis 2012 pour les législatives. Pour la présidentielle 2017, le plafond prévu est de 16,85 millions d'euros pour les candidats présents au 1^{er} tour et de 22,5 millions pour les candidats présents au second tour. Les dons sont limités à 4 600 euros et pour les seules personnes physiques¹⁹. L'ensemble des dépenses des candidats doit transiter par une association de financement ou un mandataire financier qui doit déposer ses comptes à la CNCCFP. Si leur compte est approuvé, les candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages au 1^{er} tour sont remboursés d'un montant forfaitaire de 50 % de la dépense plafond pour la circonscription. Par ailleurs, l'État prend à sa charge un certain nombre de coûts d'organisation : impression des bulletins de vote, des affiches, de la propagande officielle y compris audiovisuelle...

Coût de l'organisation des élections présidentielles et législatives de 2012 (en millions d'euros)

	Élection présidentielle	Élections législatives
Indemnités versées au personnel	14,6	15,7
Mise sous pli et envoi de la propagande électorale	68,7	56,3
Remboursement des dépenses de propagande	39,8	15,2
Remboursement forfaitaire des dépenses de campagne	34,8	48,7
Frais d'assemblée électorale	15,2	14,8
Campagne audiovisuelle	1,6	1,4
Frais divers (dont impression des bulletins de vote)	5	1,6
Sous total	179,7	153,7
Dépenses communes (dont envoi des procurations)	9,8	
Total	342,2	

Source : rapports annuels de performance 2012 et 2013 de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Pour les élections municipales, les règles de financement des campagnes électorales diffèrent selon la taille de la commune. Dans les communes de moins de 9 000 habitants, les candidats n'ont pas d'obligation. Il leur est simplement interdit de recevoir des dons de personnes morales. En retour, aucun remboursement public n'est prévu. En revanche, dans les communes de plus de 9 000 habitants, les candidats doivent respecter un certain nombre d'obligations. Dans un rapport d'information paru en juillet 2015, le député Romain Colas souligne la modération des dépenses liées à l'aide publique au financement des partis politiques. En effet, les dépenses par candidat pour les présidentielles et les législatives sont les seules en augmentation. Les autres restent stables. Cependant, c'est l'augmentation du nombre de candidats aux élections locales qui contribuent à faire gonfler la dépense. Les dernières élections cantonales (2015) ont été marquées par la création de binômes ce qui a plus que doublé le nombre de candidats, soit 18 200 candidats. Les dernières élections régionales ont compté plus de 21 000 candidats (2015). Enfin, les municipales de 2014 ont compté 926 068 candidats !

■ 19 À noter que la question des dépenses engagées dans le cadre des primaires reste encore dans le flou juridique. Le Conseil d'État a indiqué que dans le cas de primaires dites ouvertes, les dépenses engagées dans le cadre des primaires doivent être imputées au compte de campagne du candidat qui sera finalement désigné.