

Le non-cumul des mandats ou l'occasion d'un renouveau délibératif de la démocratie

Cécile Untermaier*
Jean-François Kerléo**

**Députée de
Saône-et-Loire*

***Maître de conférences
en droit public à
l'Université Lyon III*

La réforme sur le non-cumul des mandats doit nous amener à réfléchir sur le rôle du député en France au XXI^e siècle. Si cette loi n'interdit pas le cumul entre mandat national et mandat local, elle empêchera à partir de 2017 un parlementaire d'occuper un poste au sein d'un exécutif local.

Plutôt que de rappeler les interminables controverses relatives aux effets positifs et/ou négatifs de la loi sur le non-cumul, on préférera ici s'intéresser à la reconfiguration des rapports entre les acteurs qui pourrait émerger de cette réforme. L'évolution probable du rôle des parlementaires induit une transformation des responsabilités de l'ensemble des acteurs de la société civile.

La suppression de l'assise territoriale des parlementaires par le non-cumul peut avoir pour effet de les désunir de la population à partir de laquelle ils tiraient une pratique et une connaissance du terrain qui pouvaient enrichir leur travail. À l'inverse, le risque est grand de voir le parlementaire représenter les seuls intérêts de sa circonscription, développant un localisme contraire à l'idée du parlementaire représentant de la Nation.

La coupure entre les mandats nationaux et locaux évitera aux parlementaires de déterminer leur choix en fonction de leurs ambitions locales, nombre de prises de position au Parlement



Observatoire
**action
publique**

L'Observatoire de l'action publique mène un travail de réflexion autour de la modernisation et de l'efficacité de l'action publique. En croisant les regards et en mutualisant les bénéfices des expériences fructueuses, l'Observatoire souhaite faire analyses et propositions pour améliorer la qualité du service, simplifier les procédures, évaluer les mesures, optimiser les dépenses, afin de remettre l'utilisateur au cœur des politiques publiques. L'Observatoire est dirigé par l'universitaire Pierre Bauby.

Le non-cumul
des mandats
ou l'occasion
d'un nouveau
délibératif de la
démocratie

étant effectuées dans cette optique. Or, le parlementaire qui n'ambitionne plus d'être le maire de sa commune disposera d'une marge de manœuvre plus étendue, puisqu'il pourra écouter les électeurs de sa circonscription, et non plus seulement ceux de sa commune d'origine. L'action du parlementaire « nouvelle génération » pourrait donc passer par une revalorisation de l'écoute sur le terrain, en sollicitant davantage l'ensemble des acteurs de la société civile et en confrontant les points de vue avec plus de liberté qu'il ne pouvait en avoir.

UN PARLEMENTAIRE « NOUVELLE GÉNÉRATION »

Dans le contexte de la réforme sur le non-cumul des mandats, le parlementaire aura deux tâches principales, celles d'initiateur et d'arbitre. Une nouvelle orientation démocratique est possible si les parlementaires initient eux-mêmes un ensemble de procédures de consultation auprès des citoyens. Ce rôle d'initiateur exige une capacité d'innovation politique : il faut réinventer des techniques de délibération et généraliser les mécanismes de discussion publique.

À titre d'illustration, nous avons mis en place dans la quatrième circonscription de Saône-et-Loire des Ateliers législatifs citoyens (ALC-4) sur les grandes réformes législatives. Ces ALC portent sur des textes en discussion au Parlement, avant leur adoption. Ont ainsi été évoqués le projet de loi sur le harcèlement sexuel, celui sur la création d'emploi d'avenir, le projet de loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes, etc. Des thèmes d'actualité sont également abordés, tels que le travail dominical, et des problèmes généraux comme le devenir de la démocratie en France.

Ces Ateliers ne sont ni un champ de bataille entre les élus, ni un lieu d'expression militant, mais plutôt un mode de rencontre entre des courants d'expression divergents, construisant collectivement un projet commun pour la France. Ils doivent réunir des personnes qui se voient avant tout comme des citoyens avant d'être guidés par leurs intérêts personnels.

Les ALC ont donné lieu à des interrogations concrètes, et ont permis de proposer à l'Assemblée nationale des amendements « citoyens » et des propositions de loi. Un amendement est ressorti de la discussion lors de l'ALC relatif à la loi sur le harcèlement sexuel, lequel a été adopté par l'Assemblée nationale, de même que d'autres ont été adoptés lors de l'examen des projets de loi.

Le non-cumul des mandats ou l'occasion d'un nouveau délibératif de la démocratie

Le développement des procédures de démocratie délibérative ne doit pas être perçu comme un effacement de la décision politique, mais encourage au contraire les parlementaires à remplir leur rôle d'arbitre. Ainsi, les ALC conduisent l'élu à écouter, orienter et contredire, tout en jouant sa propre partition. Si chacun expose ses opinions, il convient *in fine* d'arbitrer entre les intérêts divergents. La politique restant le lieu de la décision, le parlementaire accompagne la réflexion et tranche sur la position à adopter.

Le développement de la démarche délibérative présente donc de nombreux avantages. D'un côté, elle permet aux citoyens de mieux contrôler l'action des élus et de l'enserrer dans un contexte populaire. D'un autre côté, la politique dispose d'une plus grande légitimité, en tirant son action du dialogue et de la délibération.

Le député ne doit pas être un simple porte-parole des intérêts particuliers, son rôle consiste aussi à orienter les citoyens, à les amener à réfléchir puis à prendre position sur les grandes questions de société. Son rôle de « balancier » ou de « pendule », qui se caractérise par un va-et-vient entre le terrain et le Parlement, entraîne au sein de ce dernier un retour d'expérience d'une grande richesse.

La démocratie délibérative est le moyen de rendre plus rationnelle et efficace la décision politique, en adaptant le droit aux besoins de la société civile. Encore faut-il que cette dernière souhaite s'engager dans le jeu politique en participant directement aux procédures ouvertes par les élus.

UN CITOYEN ORDINAIRE ACTIF

Il est temps de remettre en question la distinction théorique des sphères publique et privée, et ce faisant des différentes formes de démocratie. La réflexion politique repose encore à tort sur l'opposition entre les démocraties représentative et délibérative.

Dans le contexte de non-cumul des mandats, il incombera aux citoyens de se manifester plus activement auprès des parlementaires, en se rendant sur place à l'occasion des permanences locales, ou par courrier, et en participant aux réunions et ateliers législatifs.

Le non-cumul
des mandats
ou l'occasion
d'un nouveau
délibératif de la
démocratie

Le non-cumul développera le pluralisme en ouvrant le débat, et même la politique, à l'ensemble des opinions citoyennes, lesquelles disposent d'une précieuse opportunité d'exprimer les intérêts oubliés, les problèmes concrets locaux et quotidiens qui nourrissent la loi. Une participation massive des citoyens aux procédures de consultation permettra une véritable responsabilité politique et une meilleure adéquation entre le droit et le terrain.

UN PROFESSIONNEL ENGAGÉ DANS LA VIE CITOYENNE

Les professionnels doivent se manifester, ou être sollicités, afin de faire profiter les parlementaires de leur expertise. Seules des rencontres nourries entre ceux qui vivent les réformes et subissent concrètement leurs effets permettent à un parlementaire de saisir la portée et l'efficacité des textes qu'il vote.

Certes, les parlementaires disposent déjà de moyens de rencontre des représentants des professions, notamment lors des auditions effectuées au Parlement par les rapporteurs ou responsables d'un texte, ou bien à l'initiative de ces représentants, par le biais de diverses techniques de lobbying.

Ces procédés médiatisent la délibération publique. D'une part, les auditions permettent de rencontrer des représentants de professions qui s'expriment au nom d'une infime partie des membres qu'ils incarnent. La plupart du temps, pour des raisons de commodité, les Parisiens sont largement représentés lors des auditions, et peu de députés font l'effort de rechercher une expertise plus provinciale. D'autre part, le lobbying est réservé aux professions suffisamment puissantes et organisées pour procéder à un tel démarchage des élus. Ces derniers n'ont donc à disposition qu'un échantillon très réduit des opinions.

C'est pourquoi l'accentuation de la coupure entre le parlementaire et le terrain que pourrait engendrer la réforme sur le non-cumul devra être comblée par la mise en place de procédures de démocratie délibérative, incluant un large panel d'opinions. Cela permettrait d'ouvrir le débat à des citoyens engagés qui vivent les effets du droit.

Le non-cumul
des mandats
ou l'occasion
d'un nouveau
délibératif de la
démocratie

L'ÉLU LOCAL, UN NOUVEAU LOBBYISTE AUPRÈS DES PARLEMENTAIRES

Les élus locaux constitueront pour les parlementaires des interlocuteurs privilégiés : porteurs des intérêts de leur collectivité, ils seront chargés d'informer et de convaincre davantage qu'auparavant les parlementaires sur les intérêts locaux, lesquels arbitreront entre les besoins divergents au sein de leurs circonscriptions, pour faire converger les intérêts.

D'un côté, l'élu local sera contraint de développer une argumentation plus solide pour faire valoir les intérêts de sa collectivité. D'un autre côté, le parlementaire sera plus indépendant vis-à-vis des collectivités puisqu'il ne sera plus lié à l'une d'entre elles en tant qu'élu exécutif. En somme, une délibération plus constructive, et moins partisane, s'engagera entre les différents élus puisque le député sera moins tenté de séduire un certain électorat local.

Moins de lien de subordination, moins de centralisation des compétences, mais bien horizontalité des rapports, association des réflexions, mutualisation des forces : telle est la relation de confiance qu'il faudrait installer entre les élus.

La réforme du non-cumul ne sera pas sans conséquence sur la bipolarisation politique qui devra être limitée afin que s'installent de nouvelles formes de collaboration et d'ententes allant au-delà des clivages politiques. Dans ce contexte, le parlementaire sera contraint d'écouter tous les élus locaux, y compris ceux du parti opposé, parce qu'il faut travailler ensemble sur le territoire.

Cette reconfiguration des relations entre les élus passe nécessairement par le renforcement du poids politique des collectivités territoriales. La loi sur le non-cumul doit s'accompagner d'une grande réforme territoriale, garantissant un meilleur équilibre des forces en présence. Un dialogue renforcé entre les élus nationaux et locaux exige un renforcement du poids des collectivités territoriales dans le paysage politique et un non-cumul des mandats locaux à venir.

Le non-cumul
des mandats
ou l'occasion
d'un renouveau
délibératif de la
démocratie

LA PRESSE, UN ACTEUR DE LA DÉMOCRATIE DÉLIBÉRATIVE

La presse devra elle aussi se mobiliser pour relayer les activités des parlementaires et participer à la démocratie délibérative. Elle doit constituer un lieu privilégié de pédagogie et de discussion. Tout en gardant sa liberté d'expression, ciment de la démocratie, la presse devra jouer le rôle de relais entre l'élu national et la population locale, et contribuer à l'information sur la tenue de réunions publiques, de rencontres, ainsi qu'à apporter sa pierre à l'édifice en participant elle-même à la réflexion.

C'est donc tout un réseau d'acteurs qui devraient voir leurs rôles et leurs responsabilités évoluer. L'opportunité est immense pour le député de redéfinir son rôle, et pour le citoyen de se réapproprier, par des canaux divers, un droit de participation à la décision publique.

De multiples orientations ont déjà été prises pour installer la participation dans le paysage français (*empowerment, community organizing*). Toutefois, ces procédures se placent souvent dans une optique d'opposition envers les pouvoirs publics. Le non-cumul des mandats doit, au contraire, réunir représentation et participation politiques. Si la confrontation des opinions est indispensable à la démocratie, de nouveaux modes de partage des connaissances et des opinions doivent être élaborés pour nous confronter sans nous opposer.

La réforme du non-cumul est l'occasion inespérée de réinventer une manière de faire la politique. Si cette vision est dotée d'une dimension idéaliste, un certain utopisme est indispensable pour imaginer de nouvelles manières de fabriquer la loi et de faire de la politique. L'idéalisme marque la volonté d'avancer vers un avenir meilleur, de découvrir de nouveaux chemins de collaboration et de solidarité.



Observatoire
action
publique

AVERTISSEMENT : La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.