

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE MME DANIELÉ HOFFMAN-RISPAL

vice-présidente

Mme la présidente. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à neuf heures trente.)

1

APPLICATION DE L'ARTICLE 25 DE LA CONSTITUTION (SUITE)

Création de la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et élection des députés (suite)

DISCUSSION, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, DE DEUX PROJETS DE LOI

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution (n° 1110, 1146) et du projet de loi relatif à la création de la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés (n° 1111, 1146).

Motion de renvoi en commission sur le projet de loi organique

Mme la présidente. J'ai reçu de M. Jean-Marc Ayrault et des membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche une motion de renvoi en commission déposée en application de l'article 91, alinéa 7, du règlement, sur le projet de loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution.

La parole est à M. René Dosière.

M. Bruno Le Roux. L'implacable démonstration va se poursuivre!

M. René Dosière. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales, mes chers collègues, au cours de l'examen en commission de ces deux textes relatifs à l'application de l'article 25 de la Constitution, j'ai proposé, avec trois de nos collègues – Christophe Caresche, Aurélie Filippetti et Jean-Jacques Urvoas –, deux articles additionnels concernant le cumul des indemnités nationales et des indemnités locales perçues par les ministres et les députés.

Ces dispositions sont directement liées au présent texte puisque l'article 25 de la Constitution concerne explicitement le statut et les indemnités des députés. En outre, le texte prévoyant que les députés nommés au Gouvernement

pourront revenir automatiquement à l'Assemblée – donc sans élection – dès qu'ils cesseront d'être ministres, il semble judicieux, par souci de cohérence, d'envisager leur situation au regard du cumul.

Malgré leur rapport avec le texte, ces deux articles additionnels ont été repoussés en commission, après un examen sommaire. C'est pourquoi, dans le cadre de cette motion de renvoi en commission, je souhaite développer l'argumentation qui permettrait à la majorité de réexaminer sa position, soit en commission si la présente motion est votée, soit, dans le cas contraire, lors de la discussion en séance plénière.

Il ne s'agit pas, en l'occurrence, de rouvrir la discussion sur le cumul des mandats, la majorité ayant refusé, lors des débats sur la réforme constitutionnelle, les amendements visant à le limiter. La France reste donc le seul pays européen – je dis bien le seul – où les ministres et les députés peuvent cumuler, avec leurs fonctions principales, des responsabilités dans une collectivité territoriale. On peut d'ailleurs se demander si, parfois, ce ne sont pas les responsabilités locales qui constituent, en réalité, la fonction principale, quand on mesure le temps consacré aux unes et aux autres.

Décidément, la France est un curieux pays, où l'exercice d'une responsabilité ministérielle est une activité à temps partiel! Il en résulte qu'en pleine tourmente économique et financière, quand les fermetures d'entreprises se multiplient, quand le chômage et la pauvreté s'étendent, on peut voir des ministres du gouvernement de la France s'intéresser au ramassage des ordures ménagères, à l'aménagement d'une zone de loisirs ou à l'entretien des installations sportives de leur commune. Cette situation surprenante est inconcevable dans n'importe quel autre État européen, mais aussi aux États-Unis et au Canada, où la fonction ministérielle est exercée à plein temps, son titulaire s'occupant dès lors – exclusivement – des problèmes du pays et non de ceux de sa commune.

La situation est la même pour la fonction législative qui, sous la V^e République, est devenue pour 65 % des députés une activité qui se cumule avec des responsabilités locales. Laissez-moi souligner, mes chers collègues, que dans notre assemblée, seuls 16 % des députés – soit un sur six – exercent leur mandat à temps plein. Si tout cumul n'est pas, en soi, répréhensible, pour des raisons diverses – je pense en particulier aux affaires locales –, le cumul d'une responsabilité locale avec un mandat national est tout à fait contestable pour une raison simple: le conflit d'intérêts.

Quand on exerce une responsabilité exécutive locale – 267 députés sont également maires; 44 sont adjoints au maire; 46, présidents ou vice-présidents de conseils généraux et 13 sont présidents ou vice-présidents de conseils régionaux –, c'est pour défendre la population du territoire qui vous a élu. On a donc la responsabilité de défendre des intérêts particuliers.

En revanche, un député, quoique élu dans une circonscription, est toujours un élu de la nation. L'honneur de sa charge consiste à défendre, à promouvoir l'intérêt général. Or celui-ci n'est pas, ne peut pas être l'addition des intérêts particuliers.

Autrement dit, en institutionnalisant les conflits d'intérêts, le cumul conduit à l'immobilisme, en particulier quand on aborde les questions relatives aux collectivités locales.

J'ai dit, j'ai écrit à de multiples reprises et je le répète : la mesure la plus efficace pour mener à bien la réforme – nécessaire, attendue, indispensable – des finances locales consiste à mettre fin au cumul des mandats locaux et nationaux – *delenda est cumulatio*.

Quoi qu'il en soit, le cumul des mandats, hélas, a encore de beaux jours devant lui puisque le nombre de ses opposants diminue au fil du temps, et de leur candidature aux élections locales. (*Sourires.*)

Toutefois, un aspect jusqu'alors négligé mérite d'être évoqué : le cumul des indemnités.

M. Christophe Caresche. Absolument !

M. René Dosièr. Il n'est pas aussi anodin qu'il le paraît dans la mesure où la gauche a, par les lois de 1992 et 2000, sensiblement relevé les indemnités locales, et où le montant de celles-ci a été à nouveau augmenté avec le développement de l'intercommunalité.

Si les structures intercommunales ne sont pas prises en compte dans le cumul des mandats, les indemnités versées à leurs présidents et vice-présidents s'ajoutent aux indemnités locales. Or ces indemnités de l'intercommunalité ne sont pas négligeables puisque leur masse globale, avec un montant de 128,1 millions d'euros en 2003, est supérieure aux indemnités perçues par l'ensemble des conseillers généraux – 114,4 millions d'euros en 2004.

Il est vrai que les lois de 1992 ont fixé un plafond aux indemnités que peut percevoir un cumulard – de manière d'ailleurs différente pour les ministres et pour les parlementaires : pour les ministres, il est égal à 1,5 fois le traitement ministériel, tandis que pour les députés il est de 1,5 fois l'indemnité de base. Ce plafonnement, quand il a été institué en 1992, constituait néanmoins un progrès puisque, auparavant, il n'existait rien de tel, seules les indemnités municipales – alors faibles – étant réduites de moitié pour les parlementaires.

Toutefois, depuis 1992, plusieurs modifications substantielles sont intervenues, qui justifient qu'on revoie cette question du cumul des indemnités.

En premier lieu, en 2002, le traitement des ministres a été sensiblement revalorisé, passant de 7 800 euros mensuels – officiels – à 14 000 euros. Augmentation justifiée, disons-le, car la rémunération officielle antérieure était en réalité complétée par des prélèvements sur les fonds secrets, dont le montant – au demeurant inconnu – variait selon les ministres et échappait à l'impôt. À la demande de Lionel Jospin, la majorité de gauche a supprimé cette utilisation scandaleuse et opaque des fonds secrets. Il devenait donc nécessaire de revaloriser le traitement ministériel. Cette revalorisation, décidée en juillet 2002, a eu le mérite d'assurer la transparence et d'établir l'égalité des ministres entre eux.

Reste qu'elle a eu une conséquence qui a échappé à tous les observateurs : l'augmentation dans la même proportion du cumul indemnitaire qui, de 11 700 euros, est passé, pour les ministres, à 21 000 euros ! Dans ces conditions, on peut dire que le cumul se trouve financièrement favorisé, ce qui est choquant.

Qu'on ne puisse pas supprimer le cumul des mandats, c'est regrettable ; mais que la loi favorise financièrement le cumul, c'est tout à fait contestable. C'est pourquoi, avec mes amis, je propose qu'il soit mis un terme au cumul des rémunérations

perçues par les ministres. Dès lors que leur traitement se trouve aujourd'hui à un niveau d'autant plus satisfaisant qu'il correspond souvent à un travail à temps partiel, il est devenu sans objet de le compléter par des indemnités locales.

En ce qui concerne les députés, le plafond est inférieur puisqu'il s'élève à 8 200 euros. Néanmoins, là encore, il est choquant que la loi encourage financièrement le cumul des mandats. En effet, si la loi de 1985 a mis un terme à quelques situations limitées de « super-cumuls », elle a surtout favorisé la généralisation du cumul – élargi depuis à l'exercice des responsabilités intercommunales. Or, les indemnités locales – toutes les indemnités locales – ont été revalorisées dans des proportions sensibles, et tout particulièrement les indemnités intercommunales. Il en résulte une inégalité financière entre les députés qui cumulent et ceux qui exercent leur mandat à temps plein, et une situation paradoxale : ce sont les députés à temps partiel qui sont financièrement favorisés !

Tous ces motifs doivent donc nous convaincre de supprimer la possibilité pour les parlementaires de cumuler les indemnités. En effet, si l'on considère que l'indemnité parlementaire est convenable – ce qui est mon opinion –, il faut refuser l'hypocrisie consistant à l'augmenter par le biais du cumul des mandats et cela uniquement, d'ailleurs, au bénéfice de ceux qui exercent leur mandat parlementaire à temps partiel.

Je n'aborde pas le cumul des indemnités pour les non-parlementaires. La question du cumul des mandats locaux est plus complexe et ce cumul suscite d'ailleurs moins de conflits d'intérêts que le cumul entre un mandat local et un mandat national. Ensuite, si les indemnités des conseillers généraux et régionaux sont d'un niveau tout à fait satisfaisant, celles de certains maires demeurent très insuffisantes, ce qui explique, sans nécessairement le justifier, le recours croissant au cumul avec des indemnités intercommunales fixées pour leur part par décret à un niveau très incitatif et – je le dis comme je le pense – souvent excessif.

Il conviendra donc de traiter également du cumul indemnitaire pour les élus locaux, mais nous en discuterons peut-être, monsieur le secrétaire d'État, à l'occasion de l'examen du texte que vous nous avez annoncé pour le début de l'année prochaine.

Tout autre, en revanche, est la situation des ministres et des parlementaires. En adoptant les deux amendements de suppression du cumul indemnitaire, l'Assemblée confirmerait clairement que les responsables politiques ne sont pas mus par des considérations financières.

La juste rémunération des élus a de tout temps été le combat des républicains et de la gauche – je le dis dans cet ordre car les républicains ont précédé la gauche – afin de permettre aux citoyens sans fortune personnelle d'accéder aux responsabilités électives. Les Français qui ont trop tendance à stigmatiser les élus ne doivent pas oublier cet aspect des choses.

Mes chers collègues, dès lors que l'on aborde ce thème des rapports entre l'argent et la vie politique, il faut rappeler que la rémunération des responsables politiques, notamment des ministres et des députés, n'a rien de commun avec celle des dirigeants des grandes entreprises, des cadres supérieurs, y compris ceux de la haute fonction publique, des animateurs de télévision ou des vedettes du spectacle et du sport. Qui veut faire fortune évite de s'engager en politique.

Malgré cela, en cette période difficile pour une majorité de nos compatriotes, il me semble nécessaire et utile de limiter les aspects abusifs du cumul des mandats, d'autant que je n'ai

entendu aucun argument plaidant en faveur du maintien de ce cumul indemnitaire. Voter contre ce cumul, ce serait rétablir l'égalité entre les parlementaires; ce serait surtout, pour reprendre une formulation chère à Charles Péguy dans Notre jeunesse, montrer que « la politique républicaine » reste fidèle à « la mystique républicaine ». *(Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)*

Application de l'article 25 de la Constitution

Mme la présidente. J'appelle en premier lieu les articles du projet de loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution.

Avant l'article 1^{er}

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 16 portant article additionnel avant l'article 1^{er}.

La parole est à M. René Dosière.

M. René Dosière. Avant de présenter mon amendement, je ferai observer à M. Gest, qui m'a pris à partie tout à l'heure, que sa mémoire était quelque peu défaillante.

M. Alain Gest. Je l'avoue!

M. René Dosière. Il a oublié que les indemnités des élus locaux étaient, il y a quelques années, très faibles, même si elles n'étaient ni imposables, ni soumises à cotisations sociales. Or depuis 1992 – et ce fut un grand progrès –, les conseillers généraux, les conseillers régionaux et les maires bénéficient d'une revalorisation. Je me glorifie d'avoir permis ensuite que ces indemnités soient soumises à l'impôt, mais c'est ainsi que, dans votre département, monsieur Gest, les indemnités des conseillers généraux ont, entre 1987 – époque où elles n'étaient pas réglementées – et 2004 – époque où elles l'étaient –, augmenté de 12 % en francs constants.

On ne fera pas de moi l'adversaire d'une indemnisation convenable des élus politiques: je me suis toujours battu pour cette cause.

J'en viens à mon amendement, qui a pour objet de supprimer le cumul des indemnités parlementaires avec des indemnités locales. L'article 25 de la Constitution dispose dans son premier alinéa que la loi fixe le statut et les indemnités des parlementaires: je reste donc au cœur du sujet et cet amendement a toute sa place dans ce projet de loi.

On peut certes discuter des avantages et des inconvénients du cumul des mandats. Pour ma part, j'y suis opposé, mais ceux qui y sont favorables ont des arguments que je puis admettre. En revanche, j'attends toujours que l'on justifie le cumul des indemnités.

Dès lors que l'indemnité parlementaire est fixée à un niveau convenable, qu'est-ce qui justifie qu'un parlementaire puisse bénéficier en plus d'une partie des indemnités locales?

M. Michel Raison. Davantage d'ennuis!

M. René Dosière. Je n'ai pas entendu les arguments de la commission à cet égard.

La suppression du cumul des indemnités établirait une égalité entre les députés. Aujourd'hui certains exercent leur mandat à temps partiel, car ils assument d'autres fonctions. Or, du fait du cumul des indemnités, ils touchent une rémunération très supérieure à celle des députés qui le sont à temps complet!

J'espère que mon argumentation permettra à la majorité de cette assemblée de se ressaisir et de voter cet amendement de justice.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 16.

M. Charles de La Verpillière, rapporteur. La commission n'a pas adopté cet amendement. Le projet de loi organique que nous examinons a surtout pour objet de régler des questions de découpage électoral, de fixer le nombre des membres de l'Assemblée nationale, ainsi que les conditions du remplacement des parlementaires qui deviennent ministres, ce remplacement étant désormais temporaire.

Aucune disposition relative au statut des parlementaires – hormis les suppléants – et des élus locaux ne figure dans ce projet. Par ailleurs, M. le secrétaire d'État a indiqué tout à l'heure que des réflexions étaient en cours sur le statut des élus locaux.

Mme la présidente. La parole est à M. René Dosière.

M. René Dosière. Monsieur le rapporteur, je ne peux vous suivre. Je le répète, nous examinons un projet de loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution. Or que dit cet article? « Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité... »

M. Christophe Caresche. Leur indemnité!

M. René Dosière. Mon amendement, relatif à l'indemnisation des parlementaires, et d'eux seuls, est donc au cœur du sujet.

Monsieur le secrétaire d'État, vous nous renvoyez vous aussi au futur débat sur le statut des élus locaux. Je vous l'ai dit, il ne s'agit pas pour l'instant du cumul des indemnités des élus locaux, problème bien plus complexe dont nous débattons lorsque vous présenterez votre texte. Il est aujourd'hui question des seuls parlementaires, en particulier des députés.

J'aimerais donc qu'on en vienne au fait et que l'on réponde à la seule question que je pose: qu'est-ce qui justifie que les parlementaires qui sont également élus locaux puissent cumuler les indemnités, alors qu'ils disposent déjà d'une indemnité convenable et que ce cumul leur assure une rémunération supérieure à celle des parlementaires exerçant leur mandat à temps complet? (« Très bien! » sur les bancs du groupe SRC.)

M. Michel Raison. Mais que veut dire « à temps complet »?

(L'amendement n° 16 n'est pas adopté.)