

Modes de scrutin : l'autre mariage pour tous

François Hollande avait promis de supprimer le conseiller territorial. C'est fait. Mais au prix d'une guerre fratricide entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Sur les décombres de ce champ de bataille, est né un régime électoral étrange : le scrutin binominal. Par couple. La parité y gagne. La lisibilité, pas toujours.

La guerre législative a été déclarée. Les combats parlementaires furent rudes et le champ de bataille est jonché de cadavres, à commencer par celui de l'unité entre les deux chambres... les élus ruraux râlent. Les grands élus départementaux et régionaux grondent. À droite comme à gauche. Un grand gâchis politique, donc, pour une loi qui pourtant ne mérite sans doute pas tant d'indignité. Pourtant, le combat semblait bien parti : la gauche était d'accord avec le projet, initialement de droite, consistant à abaisser le seuil du régime électoral des communes de 3 500 habitants et plus (à 500 ou 1 000 habitants) et à rendre automatique la représentation des communes dans les communautés. Et les diverses composantes de gauche s'accordaient sur le principe de la suppression du mode de scrutin inventé par Nicolas Sarkozy pour son « conseiller territorial », qui devait siéger à la fois au département et à la région, sorte de cumulard institutionnalisé dont le travail consistait à souder ces deux étages du mille-feuille.

Mais tout, ensuite, est parti de travers au Sénat, où les composantes de la majorité plurielle n'ont cessé de s'entre-déchirer et, en grand nombre, de s'opposer au texte de l'Assemblée nationale. Jusqu'à un échec final en commission mixte paritaire. Certains y voient le signe d'un Parlement qui cesse d'être le godillot du gouvernement. D'autres s'exaspèrent de voir les ferments de la division ruiner le travail parlementaire... Reste un mode de scrutin novateur, mais perturbateur.

POLITISATION ET FÉMINISATION DU MONDE RURAL

Chacun connaît les modes de scrutin actuels au niveau municipal :

- à compter de 3 500 habitants, les listes doivent être complètes, sans raturage, sans panachage, avec parité homme-femmes (un homme et une femme, ou l'inverse, dans l'ordre des listes de candidats : parité dite « chabada »). La liste majoritaire obtient la moitié des sièges (arrondie à l'entier inférieur) et l'autre moitié des sièges donne lieu

à une répartition à la proportionnelle entre les listes ;

- de 2 500 à 3 499 habitants : listes complètes, pas de panachage mais possibilité de raturage (avec sa cohorte de mesquineries et de surprises), scrutin majoritaire ;
- en dessous de 2 500 habitants : listes incomplètes ou candidatures individuelles possibles, voire indication par l'électeur de personnes qui n'ont pas fait acte de candidature ; raturage et panachage possibles... et soirées électorales éprouvantes pour distinguer un bulletin nul d'un vote recevable.

La réforme peut sembler simple : le seuil de 3 500 habitants se trouve abaissé à 500. Il en résultera naturellement une considérable féminisation dans ces communes de 500 à 3 499 habitants, ainsi qu'une probable politisation... au moins dans les communes où on réussira à faire au minimum deux listes complètes, ce qui ne sera sans doute pas toujours le cas, loin s'en faut.

Un temps, nombre d'élus ruraux ont signalé qu'il leur serait difficile de « trouver des femmes ». Audacieux et goguenards, des parlementaires ont fait passer dans le projet de loi une réforme visant, par conséquent, à diminuer de deux élus tous les conseils municipaux en dessous de 3 500 habitants, au motif qu'ainsi ils pourront plus facilement constituer leur liste... et que cela ferait, par ricochet, moins de grands électeurs aux sénatoriales. Dans la loi presque définitive, à l'heure où cet article est mis sous presse, ce n'est que dans les 3 557 communes de moins de 100 habitants que l'on va passer de 9 conseillers municipaux à 7...

Attention texte provisoire !

À l'heure où nous mettons sous presse, l'Assemblée nationale pourrait encore modifier son texte à la marge (même si cela reste très improbable) et le Conseil constitutionnel peut exercer son pouvoir de censure (même si l'on voit mal quelle règle constitutionnelle serait violée par ce texte). À suivre, donc...

“ Il en résultera naturellement une considérable féminisation dans ces communes de 500 à 3 499 habitants ”

ENTRE COMMUNES ET INTERCOMMUNALITÉ : UNE AUTOMATICITÉ COMPLEXE

Le citoyen de Paris ne vote pas pour une liste conduite par Bertrand Delanoë ou ses concurrents. Il a le choix entre des listes propres à son arrondissement. Et si, par exemple, son arrondissement a 8 sièges au conseil de Paris, les 4 premiers noms de la liste majoritaire siègent de plein droit au conseil de Paris et les 4 autres sièges sont répartis, à la proportionnelle, entre les suivants de la liste majoritaire et les premiers des listes minoritaires. Et il en va de même à Marseille ou à Lyon. C'est ce régime-là (sous le nom trompeur de « fléchage » puisque ce terme a longtemps désigné un autre système) que Nicolas Sarkozy avait prévu en 2009 et que l'actuel gouvernement avait initialement proposé pour l'intercommunalité, pour élire les « conseillers communautaires » puisque tel sera enfin leur nom officiel.

Sous réserve des tout derniers ajustements parlementaires, c'est ce régime qui sera dans la loi, à compter de 500 habitants... ou presque. En effet, à compter de 500 habitants, ce n'est pas une, mais deux listes de candidats que les électeurs auront sur leur bulletin de vote. Il est loisible d'imaginer la face ahurie de l'électeur, en 2014, devant un bulletin de vote avec deux listes. Deux listes comportant les mêmes noms, mais dans un ordre potentiellement différent. Une liste pour aller siéger au conseil municipal, une liste pour aller siéger à la communauté. Mais ce ne sera rien à côté de la mine que prendront les candidats qui auront la fantaisie de tenter de lire le nouvel article L.273-9 du Code électoral pour savoir comment présenter ces deux listes :

- nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir plus un ou deux selon les cas ;
- respect dans la liste communautaire de l'ordre de la liste aux municipales (mais avec soustraction possible de noms de la liste municipale qu'on ne retrouverait pas dans la liste communautaire) ;
- application de la parité « chabada » dans la liste communautaire ;

- « tous les candidats présentés dans le premier quart de la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire doivent figurer, de la même manière et dans le même ordre, en tête de la liste des candidats au conseil municipal » ;
- « tous les candidats aux sièges de conseiller communautaire doivent figurer au sein des trois premiers cinquièmes de la liste des candidats au conseil municipal ».

Et le meilleur pour la fin : « lorsque le nombre de sièges de conseillers communautaires à pourvoir », augmenté en application des règles précitées, « excède les trois cinquièmes du nombre de sièges de conseiller municipal à pourvoir, la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire reprend l'ordre de présentation de la liste des candidats au conseil municipal ». Le tout dès 500 habitants... (car en deçà de ce seuil, ce sont les élus dans l'ordre du tableau qui iront automatiquement siéger à la communauté). Il ne fait pas de doute que ce nouveau régime juridique a été sponsorisé par les fabricants de cachets d'aspirine...

UNE INCERTAINE ARCHE DE NOÉ

Mais tout ceci n'est rien, car ce volet est celui qui fait consensus. Là où Sénat et Assemblée nationale demeurent à couteaux tirés, c'est pour le volet départemental et régional. Le Sénat s'est, en effet, battu bec et ongle contre le projet du gouvernement et de l'Assemblée nationale, lequel, finalement, devrait tout de même prévaloir. L'élue unique pour deux mandats qu'était le conseiller territorial passe à la trappe. Au profit d'un couple d'élus pour un mandat, le mandat de conseiller général rebaptisé, au passage, « conseiller départemental ». Dans des grands cantons redécoupés, ce n'est en effet pas une personne que nous élirons, mais un couple de candidats, mariés le temps d'une campagne électorale. L'assemblée départementale deviendra une sorte d'Arche de Noé à bord de laquelle ●●●

Un délai de grâce

Chacun aura suivi le feuillet des votes à adopter pour confirmer l'existence d'un accord amiable en termes de répartition des sièges au sein des conseils communautaires. Les conseils municipaux, à la majorité qualifiée (moitié des communes représentant les 2/3 de la population ou l'inverse) doivent, avant juin 2013, définir l'accord amiable applicable au fil du prochain mandat qui commencera en 2014. De par un amendement à ce projet de loi, un délai de grâce est donné aux élus, jusqu'à la fin août 2013... Car, comme chacun sait, les conseils municipaux se réunissent souvent en juillet-août ! Ajoutons que quelques dispositions ont été adoptées pour faciliter (quoique...) le cas des fusions de communautés entrant en vigueur au premier janvier 2014 (pouvoirs provisoires sans nouvelle élection entre janvier et mars 2014).

ÉLECTIONS

“ Il ne fait pas de doute que ce nouveau régime juridique a été sponsorisé par les fabricants de cachets d'aspirine ”

- embarquera un couple d'élus (homme-femme) en provenance de chaque grand canton. Il y aura donc bien deux noms sur nos listes de candidats en 2015 (ce qui sera toujours plus simple que les futures listes aux municipales...) Un homme et une femme, dans l'ordre alphabétique des patronymes. Il paraît d'ailleurs que quelques élus mâles rechercheraient éperdument des colistières dont le nom commencerait par un Z...

Le nombre de cantons dans lesquels sont élus les conseillers départementaux est égal, pour chaque département, à la moitié du nombre de cantons existant au 1^{er} janvier 2013, arrondi à l'unité impaire supérieure (histoire d'avoir des majorités, à supposer que les couples d'élus cantonaux votent ensuite ensemble, ce qui reste à démontrer). Le nombre de cantons dans chaque département comptant plus de 500 000 habitants ne peut être inférieur à dix-sept. Il ne peut être inférieur à treize dans chaque département comptant entre 150 000 et 500 000 habitants. Avec des grands cantons et le rétablissement du seuil de 12,5 % des inscrits au lieu de 10 % pour aller du premier tour au second, ce régime sera celui des grands élus. Les grands cantons favorisent les grands élus au détriment des candidats armés de leur seule notoriété locale. Et le seuil de 12,5 % des inscrits (retour à une règle voulue par Nicolas Sarkozy) limitera les cas de triangulaires, au grand dam des petits partis, notamment les plus populistes.

DES SURPRISES À PRÉVOIR

Ce régime promet quelques surprises, surtout que les deux candidats seront donc solidaires dans la gestion, par exemple, de leurs comptes de campagne (avec inéligibilité des deux en cas de problème), d'ailleurs étendus à tous les cantons, ce qui promet quelques difficultés de coordination.

Les membres de cabinet sur des charbons ardents

Le Sénat s'était aussi battu pour renforcer les inéligibilités frappant les membres de cabinet, y compris des maires, ce qui avait suscité l'alarme des intéressés de toutes tendances politiques. Finalement, l'Assemblée est revenue sur le texte du Sénat, pour restreindre cette inéligibilité aux seuls « directeurs de cabinet, directeurs adjoints de cabinet ou chefs de cabinet ayant reçu délégation de signature du président, du président de l'assemblée ou du président du conseil exécutif » des structures départementales, régionales ou intercommunales (ce qui était déjà fort discuté), à l'exclusion des cabinets des maires, avec un délai d'inéligibilité de six mois (et non d'un an comme le voulait le Sénat). Rendre inéligibles des personnes aux fonctions déjà très politiques et qui sauteront si leurs candidats ne sont pas réélus pouvait, à tout le moins, en effet, prêter à débats...

Nouvelle dérogation sur mesure

Une nouvelle dérogation, provisoire, a été inventée pour les créations de communautés d'agglomération. Une première dérogation avait été inventée au profit des territoires de 30 000 (au lieu de 50 000 habitants) pour peu que ceux-ci abritent le chef-lieu de département (ex : Basse-Terre). Une autre vient d'être instaurée, pour une durée de trois ans, au profit des territoires de 30 000 habitants accueillant en leur sein la ville la plus peuplée du département. Il en va de la loi comme des habits : rien ne vaut le sur-mesure...

Reste que ce nouveau régime, souvent décrié, ne sera pas beaucoup plus complexe que d'autres et qu'il favorisera la parité sans connaître les défauts de la proportionnelle. Pris isolément, ce texte aboutit à une loi complexe, qui renforce l'union du couple entre commune et communauté et qui restaure le conseiller général, mais sur la base de grands cantons avec une étrange élection binominale. Mais, combinée avec le timide projet sur les cumuls de mandats, avec la proposition sur le statut de l'élu et le futur trio de lois sur « l'acte III de la décentralisation », c'est une réforme considérable de notre démocratie locale qui est engagée. Il est prévu de maintenir très séparés départements et régions et ce n'est pas l'échec du référendum alsacien qui va redonner du courage à ceux qui veulent supprimer une couche du mille-feuille. Et pourtant, régions et départements devraient voir leurs compétences encore renforcées, à défaut de voir leurs finances sauvegardées. Le gouvernement, sans le dire, voulait donc restaurer et féminiser les assemblées départementales, tout en leur conservant un mode de scrutin cantonal, le PS ayant souvent préféré ce mode de scrutin à la proportionnelle classique afin d'ancrer les élus dans les territoires et afin d'éviter le morcellement du vote. Au grand dam de ses alliés. Afin de rassurer ceux-ci et de donner des gages à la démocratie locale, le gouvernement a néanmoins cédé sur un point : l'élection des membres des commissions permanentes des conseils départementaux (ce sera le nouveau nom des conseils généraux) à la proportionnelle à la plus forte moyenne. Une petite concession qui n'a pas suffi, et c'est peu de le dire, à décrier les relations entre Sénat et Assemblée nationale, entre le PS et ses alliés. Les élections de 2014 et de 2015 peuvent donc avoir lieu : le droit est enfin prêt à accueillir ces élections. Les partis politiques, eux, sont tout à fait prêts à s'entre-déchirer, même entre alliés. Ils viennent, excellemment, de le montrer. ■