



## LES FACES CACHEES DES REFORMES INSTITUTIONNELLES

François Hollande a confirmé, mardi 6 mai, sa volonté de refonder la carte institutionnelle française avec la suppression à terme des conseils généraux et l'engagement d'un processus de fusion des régions.

En théorie, une telle réforme permettrait de dégager des économies en réduisant les frais de gestion et le millefeuille administratif français. Réclamée de longue date, elle n'a jamais pu être menée en raison de blocages politiques mais aussi sociologiques. L'échec du référendum supprimant les assemblées départementales en Corse et en Alsace prouve que l'opinion publique n'adhère à cette simplification qu'à la condition de ne pas être concernée.

François Hollande est avant tout un tacticien politique qui a été, durant dix ans, le Premier secrétaire du Parti Socialiste. La science électorale et l'économie sont ses deux passions. Or, en l'état, les élections départementales et régionales prévues initialement en 2015 devraient, en l'état actuel des choses, être des bérézina pour le Parti socialiste. La gauche contrôle 60 % des départements et 24 des 26 régions françaises.

La défaite à ces deux élections serait un nouveau tremblement de terre pour le PS dont les structures militantes et de cadres reposent essentiellement sur les collectivités territoriales. Par ailleurs, le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault a commis une erreur en modifiant le mode de scrutin aux cantonales. La création de grands cantons avec des binômes ne peut qu'amplifier les mouvements de bascules.

En effet, l'élection cantonale qui était essentiellement une élection locale devient une élection urbaine et donc politique. En outre, en élisant, au scrutin majoritaire, d'un coup deux conseillers généraux de la même couleur politique, une femme et un homme, il y a automatiquement une amplification des alternances. Le découpage retenu par le Ministère de l'Intérieur a favorisé les villes qui étaient traditionnellement à gauche. Or, de très nombreuses ont basculé à droite lors des dernières élections municipales. De ce fait, le PS pourrait connaître un désastre électoral sans précédent si le mode de scrutin et le calendrier restaient en état.

Pour les élections régionales, le mode de scrutin à la proportionnelle atténue les vagues au niveau du nombre d'élus mais n'empêche pas les tsunamis du fait de l'existence de la prime majoritaire. En effet, jusqu'en 1998, la droite a contrôlé la quasi-totalité des régions quand en 2009 elle n'en possédait plus qu'une, l'Alsace.

En vertu du mode de scrutin en vigueur, au premier tour, la liste qui recueille la majorité absolue des suffrages exprimés reçoit un quart des sièges à pourvoir. Les autres sièges sont répartis selon la règle de la plus forte moyenne entre toutes les listes ayant obtenu plus de 5% des suffrages exprimés.

Si aucune liste n'obtient la majorité absolue, il est procédé à un second tour. Seules sont autorisées à se présenter les listes ayant obtenu plus de 10% des suffrages exprimés au premier tour. Par ailleurs, entre les deux tours, les listes peuvent être modifiées, notamment pour fusionner avec des listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés.



La répartition des sièges se fait selon les mêmes règles que pour le premier tour, à ceci près que la majorité absolue n'est plus requise.

Avec l'application des résultats des municipales, la majorité de gauche pourrait perdre la totalité ou la quasi-totalité de ses régions. Le PS pourrait être devancé par le Front National dans certaines régions.

Que ce soit au niveau cantonal ou régional, il est urgent de gagner du temps pour François Hollande.

La question est de savoir s'il peut constitutionnellement différer d'un an les élections.

Dans le passé, des élections locales ont été déplacées pour des motifs de pratiques institutionnelles. Il s'agissait d'éviter la collision ou les interférences entre deux élections. Ainsi, en 1995, les élections municipales qui devaient intervenir au mois de mars avant l'élection présidentielle prévue au mois d'avril ont été reportées au mois de juin de la même année. Ce report réglait également un problème technique en matière de parrainage des candidats à la présidentielle. Si l'élection avait eu lieu à la date prévue, deux maires successifs d'une même commune auraient pu parrainer des candidats à la Présidence de la République. Les élections municipales de 2007 ont été, pour les mêmes raisons, été reportées d'un an. Il faut également signaler que le mandat de certains sénateurs a été allongé quand il a été décidé que de renouveler par moitié et non par tiers le Sénat et de fixer la durée du mandat à 6 ans au lieu de 9 ans.

Le Conseil constitutionnel a admis ces modifications car elles répondaient à un objectif d'intérêt général. Le souhait de François Hollande de différer les élections locales de 2015 à 2016 répond-il à un tel objectif ? S'il en reste à la pétition de principe, certainement pas !

Le Conseil constitutionnel ne pourra admettre un tel report que si un projet de loi de refonte des collectivités territoriales est déposé et adopté. A défaut de texte, il ne pourra sans doute pas juger qu'il est inopportun techniquement de procéder à des élections. Elire des conseillers généraux amenés à être supprimés ou élire des conseillers régionaux dans des régions qui seront redessinées, peuvent être des motifs suffisants pour différer les élections mais le Conseil constitutionnel prend ses décisions à partir de données juridiques intangibles.

Le Gouvernement doit donc adopter en même temps la réforme et le report des élections. Or, une course contre la montre commence. Il est d'usage que les lois modifiant les modes de scrutin ou les modalités d'organisation des élections interviennent un an avant les dites élections. En vertu de cette tradition, le Gouvernement est déjà hors délai étant donné que les élections locales sont programmées au mois de mars 2015. Il pourrait tordre la tradition sans enfreindre l'esprit républicain s'il réussissait à traiter l'affaire d'ici la fin de l'été. Or, cela suppose qu'il arrive à traiter l'affaire des départements avec leur éventuelle suppression, le redécoupage des régions et l'élaboration d'un nouveau mode de scrutin. Le pari paraît plus qu'hasardeux.

D'autres écueils jalonnent la route du Gouvernement sur ce sujet. Le premier est d'ordre constitutionnel. La suppression des départements suppose par définition une révision de la constitution. En effet, en vertu de l'article 72 de la Constitution, « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.



Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

La révision constitutionnelle serait très difficile à obtenir car elle suppose l'accord du Sénat qui, en matière d'organisation territoriale, est peu porté au changement. De plus, au mois de septembre 2014, le Gouvernement ne devrait plus disposer de la majorité au sein de la Haute Assemblée.

Pour éviter le passage par la case de la révision constitutionnelle, le Gouvernement pourrait être tenté de rattacher le département aux régions et de prévoir un collège d'élus en charge de son administration.

L'enlèvement de ce projet est fort probable. Certes, le Président de la République pourrait tenter un coup de force en recourant à un référendum en ayant recours à l'article 11 de la Constitution sur le modèle de la pratique gaullienne. En vertu de cet article, « le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ». Un tel recours compte tenu des positions tranchées qu'avait la gauche autant du Général de Gaulle sur ce sujet n'est pas évident. Ce référendum pourrait, en outre, donné lieu à un vote sanction contre le Président.

Les voies de la réforme, à défaut de consensus, sont donc étroites et incertaines surtout que le calendrier ne s'y prête pas. Néanmoins, derrière ce dossier s'en cache un autre tout aussi voire plus important, celui du mode de scrutin aux élections législatives.

En reprenant les dernières tendances électorales, il est certain qu'en cas de défaite, en 2017, du candidat socialiste, la curée serait au rendez-vous pour les candidats de gauche. Pour sauver les meubles, l'introduction de la proportionnelle est une condition sine qua non. Elle correspond, par ailleurs, à une promesse du candidat François Hollande en 2012.

La proportionnelle est certainement incontournable pour tenter d'être au second tour de la Présidentielle. En 2017, le risque pour François Hollande ou le candidat du PS est de terminer troisième derrière les candidats de l'UMP et du FN. Ce risque sera d'autant plus grand que des candidats issus d'Europe Ecologie, des Radicaux ou du Parti Communiste seront présents au premier tour. Il faudra donc acheter leur renoncement à se présenter. La seule solution est de leur garantir quoi qu'il arrive un nombre de sièges à l'Assemblée nationale. Pour cela, il n'y a que la proportionnelle. En cas de défaite à la présidentielle, les accords électoraux garantissant un nombre de circonscriptions aux petits partis pourraient être remis en cause. En outre, en cas de vague de droite, peu de circonscriptions seront sûres.

Les questions sont donc les suivantes : quelle dose de proportionnelle faut-il introduire et quelle circonscription choisir ?

Plus la dose de proportionnelle est élevée, plus le parti de gouvernement en situation de fragilité peut sauver un nombre important de postes. En retenant une dose à 10 %, c'est-à-dire 58 sièges, le PS pourrait en obtenir 11, les verts et les communistes quelques-uns.



Les petits partis n'auraient donc pas la garantie d'obtenir un groupe parlementaire. Le Conseil constitutionnel pourrait être amené à se pencher sur la désignation selon deux modes de scrutin différents des représentants de la nation même si au Sénat, c'est déjà le cas. Pour la Haute Assemblée, il faut souligner qu'il s'agit d'une élection par scrutin au suffrage universel indirect. Dans ces conditions, François Hollande pourrait être donc tenté par un mode de scrutin à la proportionnelle intégrale.

Pour les élections législatives de 1986, François Mitterrand avait opté pour la proportionnelle à la plus forte moyenne au niveau départemental. Ce choix n'avait pas permis à la gauche de conserver le pouvoir mais avait rendu la majorité RPR - UDF tenait à un fil. Le PS était resté le premier parti avec 212 élus. Le FN comme le Parti Communiste avaient 35 représentants. Au niveau départemental, compte tenu du faible nombre de candidats à élire, surtout pour les départements ruraux, ce système favorise les deux premières listes et incitent à la alliance pour la constitution des listes. Un tel mode de scrutin conduirait dans un grand nombre de départements à des accords entre écologistes et socialistes et entre UMP et UDI. Le choix du département ne sera sans nul doute pas retenu car François Hollande veut les supprimer. Il pourrait choisir la circonscription régionale actuelle ou élargie. Un tel choix favoriserait sans nul doute le FN et affaiblirait l'UMP. L'incitation aux accords préalables serait moindre. Pour corser la donne, le pouvoir pourrait comme pour les élections régionales actuelles recourir à une proportionnelle à deux tours permettant d'organiser des alliances entre les deux tours. Une telle solution pourrait être envisagée à l'échelle nationale avec l'introduction d'une prime majoritaire.

Évidemment, que ce soit au niveau régional ou national, les partis auraient complètement la main. Une telle réforme doit être également reliée à l'interdiction du cumul des mandats. Si le mode de scrutin aux élections législatives n'est pas modifié, le député est en situation de vulnérabilité par rapport au maire de la grande ville de sa circonscription. A compter de 2017, date d'application du non cumul, le député ne pourra plus s'appuyer sur un exécutif local. Il devra donc sillonner en permanence sa circonscription. Si par malheur, un maire important de sa circonscription souhaite se présenter contre lui au renouvellement suivant, il a de forte chance d'être battu. Pour éviter ce problème, la proportionnelle est fort utile. Elle protégera les députés en place qui seront en place.

Le Ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, le Premier Ministre, Manuel Valls et le Président de la République, François Hollande, ont moins de deux ans pour choisir le bon mode de scrutin pour les législatives. Le recours à une proportionnelle intégrale rendrait l'Assemblée nationale ingouvernable et supposerait des coalitions d'un autre genre associant une partie de l'UMP au Parti socialiste ou inversement. Il amènerait à une recomposition du paysage politique et une évolution substantielle des institutions.