

Document
mis en distribution
le 3 juillet 2008



N° 904

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 mai 2008.

PROPOSITION DE LOI

tendant à instaurer un vote unique pour les élections cantonales et régionales par le biais d'un scrutin proportionnel avec obligation de parité dans le cadre de l'arrondissement,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR MME MARIE-JO ZIMMERMANN,
députée.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les conseils généraux sont les assemblées électives où le mode de scrutin est le plus anachronique avec notamment un énorme déséquilibre de la parité homme-femme. Par ailleurs, ils font double emploi avec les conseils régionaux. À la lumière du rapport Attali, la présente proposition de loi propose donc un couplage électoral entre ces deux niveaux de l'administration territoriale.

Présidée par Jacques Attali, la « Commission pour la libération de la croissance française » a rendu son rapport au Président de la République au cours du premier trimestre 2008. Ce rapport comportait plusieurs centaines de propositions dont beaucoup furent l'objet de commentaires variés.

La proposition la plus contestée et dont le Président de la République se démarqua immédiatement était peut-être l'une des plus pertinentes. Il s'agissait de supprimer un des échelons du mille-feuille de l'administration territoriale, à savoir le département. Cette idée s'est malheureusement heurtée à une extraordinaire coalition d'intérêts particuliers (pressions des présidents de conseil général, clientélisme des bénéficiaires de subventions ou autres subsides...).

Quoi qu'il en soit, compte tenu de l'influence des partisans de l'immobilisme, une rationalisation territoriale conduisant à une suppression directe de l'échelon départemental est exclue dans l'immédiat. À défaut, il conviendrait donc de promouvoir un couplage région-départements par le biais d'une interdépendance de leurs assemblées respectives à l'instar des rapports entre le conseil de Paris et les conseils d'arrondissement de la capitale.

I. – Faut-il supprimer les départements ?

La France bat un record en matière de superposition des structures territoriales : communes, intercommunalités, départ-

tements, régions, État, Union européenne. Ce constat ne serait qu'anecdotique s'il n'entraînait des coûts de fonctionnement prohibitifs et un invraisemblable gaspillage des deniers publics.

I. – 1. L'inflation des structures territoriales

Ainsi, jusqu'en 1982 dans la quasi totalité des départements, la préfecture regroupait les services préfectoraux, ceux du conseil général et ceux du conseil régional (cas des préfectures de région). Or actuellement, les effectifs des préfectures n'ont quasiment pas diminué mais les conseils généraux et les conseils régionaux se sont dotés de luxueux hôtels de département ou de région, avec des centaines, si ce n'est des milliers d'emplois supplémentaires. À cela s'ajoutent les charges de fonctionnement des assemblées départementales et régionales (indemnités des élus, personnel des groupes, bureaux...), le tout aux frais des contribuables.

Les départements et les régions ne sont pas mieux administrés pour autant. C'est même plutôt l'inverse car les rivalités entre collectivités suscitent de multiples doublons. Est-il par exemple nécessaire d'avoir à la fois un comité régional du tourisme et des comités départementaux ? Est-il normal qu'une entreprise puisse obtenir des subventions à la fois de la région et du département à condition de présenter deux dossiers différents vérifiés séparément (et en rivalité) par des fonctionnaires payés les uns par la région, les autres par le département ?

Un processus identique apparaît d'ailleurs avec les intercommunalités à fiscalité propre. C'est en particulier le cas dans les agglomérations (élus parfois en nombre pléthorique, aménagement de luxueux hôtels de communauté...). La Cour des comptes a aussi constaté que la démultiplication du personnel communautaire n'est pas compensée pour autant, par une réduction des dépenses de fonctionnement des communes membres.

Souvent, les communes sont désignées comme bouc-émissaire, leur suppression étant présentée comme inéluctable. C'est peut-être vrai dans les grandes agglomérations où les limites communales n'ont plus de sens ; c'est par contre inexact en zone rurale car les petites communes incarnent de réelles solidarités humaines. En fait, l'échelon à supprimer est probablement plus le département que la commune.

I. – 2. Le département : un cadre étriqué

Lorsque les départements ont été créés en 1790, l'un des critères du découpage était que leur chef-lieu soit accessible dans la journée. À l'époque, les déplacements s'effectuaient à cheval et il n'y avait ni téléphone, ni télécopie, ni internet. À l'évidence, les dimensions du département exprimées en temps ont été divisées depuis lors par dix ou par vingt. En fait aujourd'hui, les chefs-lieux de région sont beaucoup plus faciles d'accès que ne l'étaient à l'origine les chefs-lieux de département.

Depuis leur création, le rôle des départements s'est également transformé. À l'époque, il s'agissait d'intervenir ponctuellement : assécher des marais, empierrer des routes, améliorer les pratiques agricoles... Aujourd'hui, l'action administrative se situe à une échelle supérieure nécessitant une vision globale d'aménagement du territoire pour laquelle le département n'a pas une taille suffisante.

Compte tenu des moyens de communication actuels, les régions sont suffisamment proches du terrain pour assumer dans des conditions satisfaisantes, l'essentiel des missions des départements. Pour le reste, les attributions résiduelles de proximité pourraient être transférées des départements aux intercommunalités. Ce serait une excellente occasion de conforter vers le haut, le champ d'action de celles-ci et non pas comme c'est trop souvent le cas au détriment des communes.

Ainsi, la suppression des départements serait source d'importantes économies de gestion : suppression des doublons administratifs, réduction des frais généraux liés à l'existence d'un échelon excédentaire, simplification des circuits administratifs... En outre, la concentration des attributions au profit des régions améliorerait la cohérence des politiques locales : élimination des rivalités entre collectivités compétentes sur un même territoire, fixation de stratégies et de priorités uniformes dans tout l'espace régional, mise en œuvre plus efficace des perspectives d'aménagement du territoire...

Quelques exemples illustrent ce constat. Les régions étant capables de gérer les lycées, on ne voit pas pourquoi elles ne pourraient pas également prendre en compte les collègues qui

sont de la compétence des départements. De même pour les routes, une compétence régionale favoriserait une logique de réseau, remédiant aux distorsions constatées actuellement de part et d'autre des limites départementales. Enfin, pour les trajets quotidiens, l'essor des transports collectifs passe par une coordination des correspondances entre les trains régionaux et les lignes d'autobus de rabattement ; or, les premiers dépendent des régions et les secondes des départements.

I. – 3. Les raisons du statu quo

Face à de telles évidences, force est de se demander pour quelle raison la suppression des départements n'est pas à l'ordre du jour. En l'espèce, trois groupes de facteurs interviennent :

– tout d'abord l'immobilisme général relayé par les divers intérêts en place ;

– ensuite, les réseaux d'influence des présidents de conseil général ;

– enfin, le clientélisme lié aux subventions et autres aides des conseils généraux.

* **L'immobilisme général** : En France peut-être plus qu'ailleurs, la société est réticente dès qu'il s'agit de modifier les structures existantes. Historiquement, la seule grande réforme territoriale (suppression des anciennes provinces en 1790) n'a d'ailleurs été possible que grâce au contexte révolutionnaire. Cet immobilisme s'explique autant par la force des habitudes que par le contre-pouvoir des intérêts particuliers existants qui s'imposent face à l'intérêt général futur. Ainsi, les chefs-lieux de département et plus encore les conseillers généraux en place ne manqueraient pas de se mobiliser fortement pour bloquer toute réforme susceptible de les faire disparaître.

* **L'influence des présidents de conseil général** : Une réorganisation radicale étant de ce fait improbable, on pourrait au moins envisager qu'au fil de la redistribution des attributions, les régions finissent par marginaliser les départements. Un peu comme dans l'univers, les trous noirs géants absorbent petit à petit la substance des étoiles qui les entourent. Une telle évolution, pour souhaitable qu'elle soit, est cependant tout aussi

improbable. En effet, au sein du Parlement, les présidents de conseil général forment un groupe de pression beaucoup plus motivé et influent que celui des présidents de conseil régional. Cela s'est encore confirmé lorsque le Gouvernement Raffarin a présenté sa grande loi de décentralisation. Les orientations initiales privilégiaient clairement le rôle des régions, mais dès la première lecture au Sénat, le texte fut complètement transformé, la priorité étant inversée au profit des départements. Toutes opinions confondues, les nombreux sénateurs présidents de conseil général s'étaient mobilisés alors que face à eux, il n'y avait que deux sénateurs présidents de conseil régional.

*** Le clientélisme lié aux subventions départementales :**

Les conseils généraux allouent traditionnellement d'importantes subventions aux associations et aux communes. Les petites municipalités rurales et les associations y sont très sensibles. Elles craignent donc que la disparition des conseils généraux entraîne aussi la disparition des subventions en cause. Bien entendu, c'est inexact car les conseils généraux se bornent à redistribuer d'une main ce qu'ils prennent de l'autre dans la poche des contribuables. De plus, le transfert de la fiscalité des conseils généraux au profit des conseils régionaux donnerait à ces derniers les moyens de verser les mêmes subventions d'intérêt local.

*** L'enracinement des conseillers généraux :** En zone rurale, le conseiller général a incontestablement un fort enracinement territorial. Au contraire, en raison du mode de scrutin, les conseillers régionaux sont très peu présents, si ce n'est inexistant sur le terrain. Ce constat est le seul véritable argument en faveur du maintien des départements. Cependant, le fait que le scrutin régional soit coupé des réalités du terrain ne peut justifier l'immobilisme de l'organisation territoriale. En effet, pour faciliter une évolution, il suffirait d'adapter au préalable les modes de scrutin.

II. – Pour un mode de scrutin représentatif et équitable

La pertinence de l'organisation territoriale d'un pays ne dépend pas seulement du découpage et du nombre des échelons administratifs. Elle dépend aussi et surtout du contenu insti-

tutionnel. Or, la mise en œuvre de celui-ci est tributaire des élus qui l'ont en charge et donc indirectement de leur mode d'élection (Pouvoirs locaux – les cahiers de la décentralisation, décembre 2007. Article « Conseillers généraux : quel mode de scrutin ? »).

II. – 1. L'inadaptation du scrutin régional

Le scrutin régional privilégie une logique de représentation politique au détriment des liens territoriaux. Or, lorsque le périmètre des circonscriptions électorales est trop étendu, les élus au scrutin proportionnel perdent tout contact avec les réalités du terrain. Le système appliqué aux élections régionales de 1986, 1992 et 1998 reflétait déjà de telles dérives. L'élection se faisait, rappelons-le, au scrutin proportionnel à un tour dans le cadre départemental.

À fortiori, le nouveau système proportionnel à deux tours appliqué aux régionales de 2004 a encore aggravé la situation. Les listes sont en effet régionales, leurs subdivisions départementales n'étant qu'un habillage puisqu'il y a une obligation de présentation régionale en bloc. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les élus régionaux n'aient aucune assise territoriale et s'investissent beaucoup moins dans leur mandat que les conseillers généraux.

En réalité, l'élection des conseillers régionaux dans le cadre de grandes circonscriptions (départements ou régions) ne satisfait que les partis politiques dominants. L'instauration d'une proportionnelle à deux tours avec un seuil d'élimination à 10 % a même eu pour principal but de permettre à ces deux grands partis d'évincer les autres listes. Avec une telle conception de la démocratie, il ne faut pas s'étonner si ensuite la notoriété des élus régionaux est plus que réduite... et si les citoyens se désintéressent des enjeux électoraux.

II. – 2. Élections cantonales : un scrutin du passé

Un scrutin uninominal majoritaire à deux tours du type cantonal n'est pas pour autant la solution idéale. L'exemple des conseillers généraux montre en effet qu'au fil du temps, ce mode de scrutin présente de nombreux inconvénients (énormes distorsions démographiques entre cantons, clientélisme excessif au

profit des notables locaux...). En fait, tant en ce qui concerne le choix des découpages que les écarts démographiques, l'état actuel des cantons est caricatural.

Le scrutin cantonal semble en effet figé dans le temps depuis près de deux siècles avec trois types d'inconvénients :

– Un caractère injuste, puisque d'énormes écarts existent entre cantons d'un même département. Ainsi dans le Var, le canton de Fréjus avec 50 536 habitants a actuellement 46 fois plus d'habitants que celui de Comps avec 1 109 habitants (question écrite n° 17268, JO Sénat 2005). Cet aspect est encore aggravé par l'arbitraire du découpage des cantons créés depuis 1958 ;

– Un caractère anachronique, car au XIX^e siècle, époque où le scrutin cantonal a été établi, les conseillers généraux n'avaient qu'une fonction de notabilité figurative. Malheureusement aujourd'hui encore, beaucoup de ces élus n'ont que des préoccupations étroitement limitées à leur canton, sans aucune vue d'ensemble des problèmes du département ;

– Un caractère sexiste puisqu'actuellement, le taux de femmes n'est que d'environ 10 % dans les conseils généraux. Il s'agit du taux le plus faible parmi toutes les autres assemblées élues en France. Cette situation regrettable s'explique à la fois par le scrutin majoritaire et par le fait que très souvent, les conseillers généraux sont élus au terme d'un lent cursus de notabilité.

Le principal inconvénient du scrutin cantonal étant lié aux écarts de population et à l'arbitraire de certains découpages, on peut se demander si la solution la plus simple ne serait pas de conserver le mode de scrutin tout en ajustant le découpage pour que la norme constitutionnelle de 20 % d'écart soit partout respectée. Tous les départements seraient cependant concernés avec souvent l'obligation de réaliser de très importants regroupements.

Jusqu'à présent, le rééquilibrage des cantons s'est en effet trop souvent réalisé par scission des plus importants et non par regroupement des plus petits. De ce fait, si peu de cantons sont deux fois plus peuplés que la moyenne de leur département, beaucoup le sont moins de quatre fois moins. C'est sur ces derniers que l'effort devrait porter car leur regroupement

relèverait corrélativement la population moyenne par canton et réduirait indirectement le nombre des cantons trop peuplés.

Il s'agirait donc de faire quasiment table rase du découpage cantonal actuel. Une telle opération semble cependant très hypothétique car elle susciterait un véritable déchaînement des intérêts particuliers. D'abord bien entendu ceux des conseillers généraux en place, mais aussi ceux des chefs-lieux de cantons et bien d'autres. En outre, il y aurait inévitablement des luttes d'influence et une large part d'arbitraire lors de la définition du nouveau découpage.

Autant dire qu'une modification radicale du mode de scrutin serait certainement beaucoup plus facile à mettre en œuvre qu'une réforme se bornant à définir un nouveau découpage cantonal. De plus, cela permettrait aussi de remédier aux autres inconvénients du système actuel (préoccupations étroitement cantonales des conseillers généraux, sous-représentation des femmes, manque de pluralisme...).

II. – 3. Pour un scrutin proportionnel par arrondissement

Un bon mode de scrutin doit concilier la représentativité territoriale des élus régionaux ou départementaux, le respect du pluralisme politique (donc une certaine proportionnalité) et l'existence de majorités de gestion. Pour cela, la solution consiste à retenir le principe de la représentation proportionnelle à un tour en l'organisant dans le cadre de circonscriptions nettement plus petites que le département.

Le nombre de candidats à élire dans chacune de celles-ci serait alors réduit et la sélectivité de ce mode de scrutin se rapprocherait de celle d'un scrutin majoritaire en facilitant la formation de majorités de gestion. Corrélativement, l'emprise actuellement excessive des partis politiques sur le choix des candidats aux élections régionales serait ramenée à de plus justes proportions, les électeurs pouvant réellement personnaliser leur vote et influencer le choix de leurs élus. Enfin, des liens de représentativité territoriale s'établiraient entre les élus et leur circonscription d'élection, ce qui n'est pas le cas avec des listes départementales et encore moins régionales.

Le principe étant posé, encore reste-t-il à préciser le nouveau cadre territorial à retenir. Celui-ci devrait coïncider avec une structure existante incarnant de fortes solidarités territoriales, ce qui éviterait l'arbitraire d'un découpage nouveau. La solution de loin la plus satisfaisante serait donc d'élire les conseillers régionaux et généraux à la proportionnelle dans le cadre des arrondissements administratifs, le nombre d'élus de chaque arrondissement étant fixé au prorata de sa population.

Les arrondissements existent depuis plus de deux siècles et ont forgé de réelles solidarités humaines. Leur représentation directe au sein des conseils régionaux et généraux serait donc légitime. En outre, leur taille est suffisamment réduite pour éviter les effets d'éparpillement inhérents à la représentation proportionnelle.

III. – Pour un couplage conseil régional – conseil général

Comme on l'a vu, la multiplication des échelons de l'administration territoriale conduit à des gaspillages financiers, à des complications administratives et à des rivalités d'influence. Dans le cas des rapports région-département, les conséquences en sont souvent exacerbées. Une meilleure coopération entre les élus des régions et ceux des départements est donc souhaitable, l'étape ultérieure pouvant être un rapprochement institutionnel.

Dans l'immédiat et en s'inspirant des liens entre le conseil de Paris et les conseils d'arrondissement, la solution pourrait être de faire élire les conseillers régionaux et généraux sur les mêmes listes. La plupart des conseillers généraux étant alors des conseillers régionaux, on pourrait espérer une coopération constructive entre les deux échelons territoriaux. C'est l'objet de la présente proposition de loi.

Il y est proposé qu'à l'avenir, les conseillers régionaux et généraux soient élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle dans le cadre de l'arrondissement. Les élections auraient lieu simultanément, à partir des mêmes listes et avec obligation de parité. Le nombre de conseillers généraux à élire dans chaque arrondissement serait égal à une fois et demie celui des conseillers régionaux.

Enfin, des mesures d'adaptation sont nécessaires. Il est ainsi proposé que tout conseiller général et régional ne puisse percevoir qu'une seule des deux indemnités ; en contrepartie, les deux mandats ne compteraient que pour un seul au titre de la loi limitant les cumuls de mandats. Par ailleurs, il serait interdit d'être à la fois président ou vice-président de conseil régional et président ou vice-président de conseil général. Enfin, le renouvellement des conseils régionaux prévu pour 2010 serait reporté à 2011, les conseils généraux étant eux, intégralement renouvelés en 2011 au lieu de l'être seulement pour moitié.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Les conseils régionaux et les conseils généraux sont renouvelés simultanément et intégralement tous les six ans. Les élections sont organisées au scrutin de liste avec une liste unique pour les deux élections. Elles sont à un tour avec représentation proportionnelle à la plus forte moyenne dans le cadre de l'arrondissement.

Article 2

- ① Pour chaque région, un décret en Conseil d'État répartit le nombre actuel des conseillers régionaux entre les arrondissements, proportionnellement à leur population respective avec au moins un par arrondissement. Chaque arrondissement élit un nombre de conseillers généraux égal à une fois et demie celui des conseillers régionaux, arrondi à l'entier supérieur.
- ② Au cours de l'année précédant chaque renouvellement, la répartition des sièges par arrondissement est révisée pour tenir compte des évolutions de la population.

Article 3

- ① Une déclaration de candidature est obligatoire pour chaque liste de candidats. Elle résulte du dépôt à la préfecture d'une liste comportant autant de candidats qu'il y a de conseillers généraux à élire dans l'arrondissement. Chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.
- ② La déclaration de candidature est faite collectivement pour chaque liste par le candidat tête de liste ou par un mandataire porteur d'un mandat écrit établi par ce candidat. Elle comporte la signature de chaque candidat et indique expressément :
 - ③ 1° Le titre de la liste ;
 - ④ 2° Les nom, prénom, sexe, date et lieu de naissance, domicile et profession de chaque candidat.

Article 4

- ① Nul ne peut être candidat sur plus d'une liste. Est nul et non avenu l'enregistrement de listes portant le nom d'une ou plusieurs personnes figurant sur une autre liste de candidats. Les déclarations de candidature sont déposées au plus tard le quatrième lundi qui précède le jour du scrutin, à midi. Il en est donné récépissé.
- ② Aucun retrait volontaire ou remplacement de candidat n'est accepté après le dépôt de la liste. Les listes complètes peuvent être retirées au plus tard le quatrième samedi précédant le scrutin, à midi. La déclaration de retrait est signée par la majorité des candidats de la liste. Il en est donné récépissé.

Article 5

Pour l'application de la présente loi, le candidat à un siège de conseiller régional dans l'arrondissement est aussi considéré comme candidat à un siège de conseiller général dans l'arrondissement. Les conseillers régionaux élus dans l'arrondissement sont aussi conseillers généraux de l'arrondissement.

Article 6

- ① Les sièges sont répartis, dans l'arrondissement, entre les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés. La répartition s'effectue à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué à la liste dont la moyenne d'âge est la plus élevée.
- ② Les sièges de conseiller régional sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste. Une fois cette opération effectuée, les sièges de conseiller général restant à répartir le sont dans les mêmes conditions en commençant par le premier des candidats non proclamé élu conseiller régional.

Article 7

Le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer le conseiller régional ou général élu sur cette liste dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit.

Article 8

- ① I. – Le premier alinéa de l'article L. 46-1 du code électoral est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « L'exercice simultané des mandats de conseiller régional et de conseiller général d'un même arrondissement compte pour l'exercice du seul mandat de conseiller régional au sens de la phrase précédente. »
- ③ II. – Le premier alinéa de l'article 6-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ④ « L'exercice simultané des mandats de conseiller régional et de conseiller général d'un même arrondissement compte pour l'exercice du seul mandat de conseiller régional au sens de la phrase précédente. »

Article 9

- ① Nul ne peut être à la fois président ou vice-président de conseil régional et président ou vice-président de conseil général.
- ② L'indemnité de conseiller régional n'est pas cumulable avec celle de conseiller général ; en début de mandat chaque élu concerné opte pour le versement de l'une ou de l'autre.

Article 10

La présente loi entre en vigueur en mars 2011. Le renouvellement des conseils régionaux prévu pour mars 2010 est reporté à mars 2011. Les conseils généraux seront intégralement renouvelés en mars 2011.