



Pour une nouvelle donne territoriale

Une évolution qu'on ne peut plus différer

Contrairement à la plupart de ses voisins, la France n'a pas fait sa "mue territoriale" pour s'adapter à la réalité et aux besoins de la société actuelle. Depuis deux siècles, notre pays a empilé, voire imbriqué, des entités territoriales si nombreuses - et autant d'organes décisionnels - que seuls les politiciens ou les juristes comprennent encore les règles d'un jeu devenu abscons.

Cette étrange stratification spatiale a, de plus, des conséquences aussi néfastes que multiples : confusion des circuits de décision, dispersion des moyens humains et financiers, pléthore d'assemblées, inefficacité administrative et fiscale, gabegie budgétaire... et, au final, déconnexion des citoyens eux-mêmes de la chose publique.

Ces maux, toujours dénoncés, jamais combattus, doivent-ils rester sans remède ? Il est vrai qu'un nième replâtrage - ou, pire encore, des adaptations de doctrine à géométrie variable au hasard de rapports de force locaux - ne ferait qu'aggraver les choses. Au-delà du diagnostic largement partagé, il convient donc d'envisager, enfin et sans tabou, une vraie évolution d'un système désormais dépassé. Faire des propositions "innovantes, volontaristes et audacieuses", c'est justement le sens du mandat confié, au plus haut niveau, au Comité de réflexion sur le sujet.

Des écueils à éviter

Supprimer un ou plusieurs échelons territoriaux semble la tentation première, tant elle paraît simple ou de bon sens. Oui, mais alors lesquels ?

Personne ne songe sérieusement à abolir le niveau régional depuis que les régions, de par leur envergure, se sont imposées partout en Europe comme la trame de base de la vie économique ou culturelle. On assiste même à l'émergence "d'eurorégions" transfrontalières illustrant la montée en puissance de ce maillon territorial. Nos régions françaises étant souvent qualifiées de "nains politiques" et financiers en comparaison de leurs homologues allemandes, espagnoles, italiennes ou britanniques, il faut même aller jusqu'à envisager une double augmentation : d'abord celle de leurs marges de manœuvre politique et budgétaire, mais aussi celle de leur taille par la redéfinition du périmètre de certaines d'entre elles : réunification de la Normandie ? moindre morcellement de l'aire occitane ou du bassin de la Loire ? Retouche des frontières bretonnes ? À débattre sereinement.

Regrouper des communes - notamment les moins peuplées (moyenne municipale française : 1600 habitants, à comparer aux 22000 habitants en moyenne dans l'Union européenne) - apparaît également comme une évidence puisque la France, totalement émietlée, en compte à elle seule autant que la plupart des autres pays européens réunis. Si les experts s'accordent aussi pour renforcer et simplifier le niveau intercommunal, il n'est pas pour autant question d'en faire la cellule de base de la démocratie, la commune s'imposant encore dans ce rôle.

Ce serait donc le département qu'il conviendrait de sacrifier sur l'autel de la réforme ? Ce n'est pas aussi simple. On doit en effet intégrer le fait que, dans un contexte de mondialisation anxiogène, nos concitoyens expriment plus que jamais le besoin de retrouver des repères forts de proximité. À cette aune, la commune - et même la plupart des communautés de communes ou d'agglomération - s'avère un territoire trop limité, tandis que la grande dimension de la région devient là un handicap car c'est une aire bien trop vaste pour s'y "enraciner" pleinement au niveau de la vie quotidienne.

Alors ?

Quel pourrait être alors le point d'équilibre souhaitable, en sachant que le statu quo est impossible ? La solution passe à l'évidence par l'unification de certains niveaux territoriaux, la rationalisation de leurs fonctions et la simplification de l'ensemble du système. Le présent document n'a d'autre ambition que de dégager des pistes concrètes en ce sens.

Gérard ONESTA

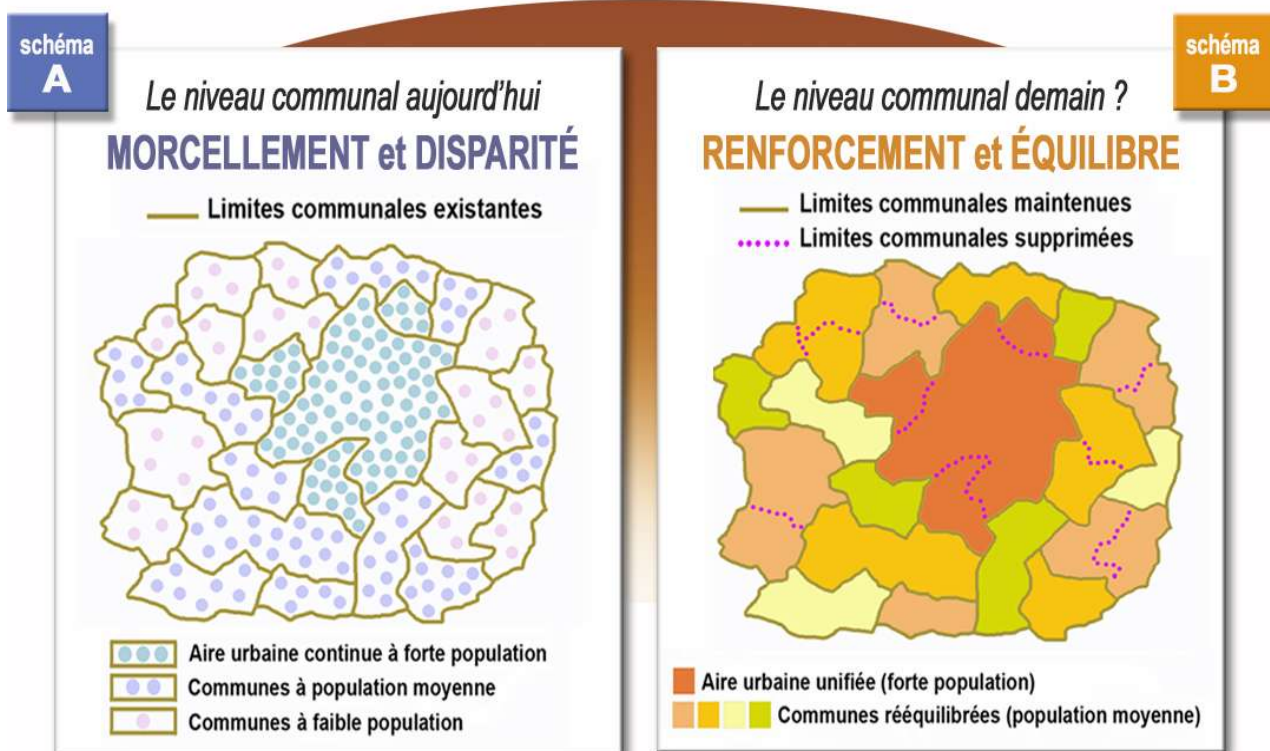
Vice Président du Parlement européen

Membre de la Commission des affaires constitutionnelles

Unir et équilibrer

Pour combattre un de ces maux français qu'est le morcellement communal, un regroupement s'impose en suivant deux axes (voir schéma A et schéma B) :

- 1) Intégrer dans les agglomérations urbaines les petites communes périphériques déjà absorbées de fait par l'urbanisme et le tissu économique.
- 2) Fusionner entre elles les petites communes rurales sous-peuplées et qui n'ont pas ou plus la masse critique démographique et budgétaire pour assurer un fonctionnement municipal digne de ce nom.



Rationaliser et renforcer

De même, le premier niveau supra communal français est une jungle inextricable (voir schéma C) qu'il faut élaguer de façon rationnelle. Les actuels cantons regroupent les communes rurales au gré de découpages électoraux dont on cherche parfois la logique. Pire, les cantons urbains morcellent les villes de façon contreproductive et tellement artificielle que les électeurs eux-mêmes ne s'y retrouvent plus.

Les communautés de communes, ou d'agglomération ou encore urbaines, - quand elles existent - ajoutent une grille de frontières supplémentaires qui vient se superposer de façon dissonante et erratique. Même chose pour les "pays", territoires de projets issus de la loi de 1999, qui plaquent sur tout cela une trame plus large mais non systématique, donc une complexité supplémentaire.

Enfin, tout ce dispositif d'une rare confusion laisse paradoxalement par ailleurs des pans de territoires sans aucune coordination intercommunale. Il faut donc, là aussi, agir sur deux plans (voir schéma D) :

- 1) Combiner tous ces niveaux d'intercommunalité en les résumant à un seul, élargi et pleinement cohérent, ayant des compétences unifiées, et pour lequel on pourrait conserver la dénomination de "pays".
- 2) Systématiser ce nouvel échelon territorial - qui remplacerait donc les cantons, toutes les formes de communautés, et les pays sous leur dimension actuelle - sur l'ensemble du territoire national.



schéma
C

Le niveau intercommunal aujourd'hui

IMBRICATION et FRAGMENTATION

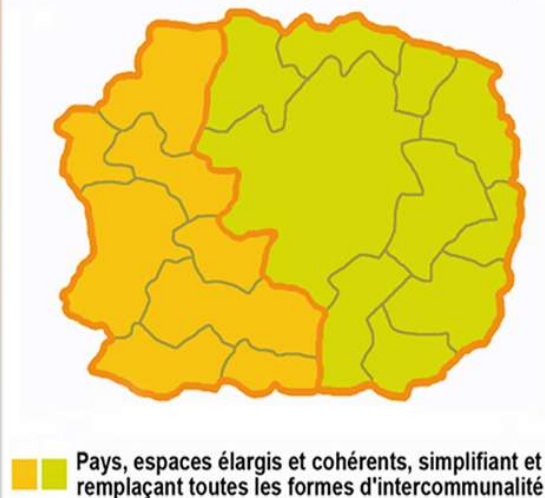
— Limites communales — Limites cantonales

schéma
D

Le niveau intercommunal demain ?

SIMPLIFICATION et COHÉRENCE

— Limites communales — Limites des Pays



Simplifier et coopérer

L'espace régional est, quant à lui, marqué par une compétition stérile entre départements et région. Dans ce seul espace, on peut compter jusqu'à 9 assemblées (1 conseil régional + 8 conseils généraux), et autant d'organes exécutifs et de budgets réduits car dissociés. Cette confusion spatiale, politique et financière est absurde : elle génère la concurrence de compétences, les blocages administratifs, la limitation de capacité d'initiative notamment à cause de la fragmentation budgétaire et de l'absence de coordination fiscale (voir schéma E).

Mais on ne peut pour autant se contenter de supprimer le territoire de proximité (le département) ou profit de l'espace global (la région). Ni *a fortiori* l'inverse. **Il faut définitivement admettre que toute société humaine, pour exister, réagit comme chaque être qui la compose, en étant en permanence en tension entre deux forces : celle qui incite à s'associer à ses semblables, et celle qui pousse à se différencier de ces derniers. Il n'y a donc pas de solution viable sans intégrer pleinement cette double contrainte :**

- 1) créer des synergies dans le cadre d'un espace large et renforcé où s'expriment entièrement la force de la solidarité citoyenne et la nécessaire coordination des politiques,

ET

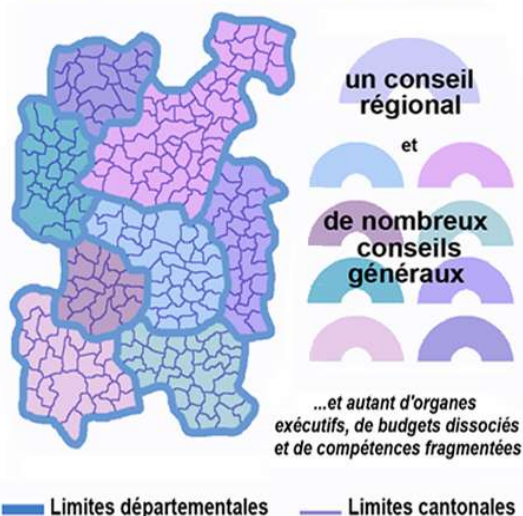
- 2) créer une alliance d'espaces plus réduits au sein desquels peuvent mieux s'incarner la force de la diversité ainsi que le désir de pilotage de proximité.

Pour cela, il suffit de passer de l'actuel système multi caméral (avec sa simple juxtaposition des nombreuses assemblées départementales et régionale) à un système bicaméral où l'on a une collaboration pleine et entière de deux assemblées égales, fortes et cohérentes (voir schéma F). Ce mécanisme - qui est l'essence du fonctionnement de bien des pays européens et de l'Union européenne elle-même - donne à chacune de ces assemblées une fonction bien précise :

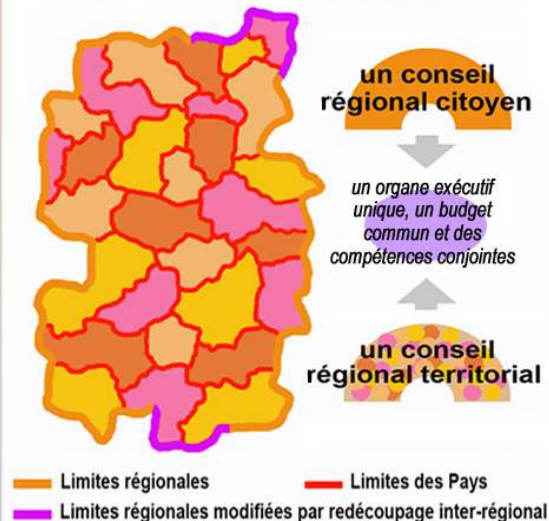
- 1) **La première assemblée doit représenter les citoyens dans leur ensemble et leurs aspirations communes, au-delà de leurs différences. Elle est donc élue dans le cadre d'une circonscription unique (donc non fragmentée) qui recouvre l'ensemble du territoire régional. On pourrait nommer cette assemblée qui incarne la "force de l'union" : Conseil Régional Citoyen (CRC).**
- 2) **La seconde assemblée doit représenter les territoires, en mettant en avant les besoins spécifiques de chacun d'eux. Chacun de ces territoires définit la circonscription unique (donc non fragmentée) où sont désignés ses représentants. On pourrait nommer cette assemblée qui incarne la "force de la diversité" : Conseil Régional Territorial (CRT).**

schéma
E

Le niveau régional aujourd'hui CONCURRENCE et CONFUSION


schéma
F

Le niveau régional demain ? COOPÉRATION et CLARTÉ



Par souci de cohérence et de lisibilité, il est incontournable que les territoires de base composant le CRT soient les pays tels que décrits plus haut, c'est-à-dire les représentants d'une intercommunalité rationalisée et élargie, parfaitement calibrée pour incarner tant les politiques de proximité que le besoin d'enracinement local.

Les deux assemblées régionales, CRC et CRT, seraient donc placées sur un strict pied d'égalité, que ce soit par le nombre d'élus qui y siègeraient (voir zoom 1), ou par les prérogatives politique, fiscale ou budgétaire qu'elles assumeraient conjointement. Seules leurs fonctions de représentativité les différencieraient. Le CRC et le CRT désigneraient ensemble un exécutif régional unique (voir zoom 2) et gèreraient de façon conjointe un budget commun et puissant, puisque abondé par les moyens financiers départementaux et régional qu'il fusionnerait et remplacerait.

À noter que cette remise à plat bicamérale (voir zoom 3) donnerait enfin du contenu au mot d'ordre "Fusion région / département" que l'on entend ici où là dans le débat politique, sans que personne ne sache vraiment ce qu'il recouvre, tout en générant des craintes et donc des rejets (fusion "à la carte" ? perte d'un niveau de cohérence au profit d'un autre ? insertion des intercommunalités dans le schéma global ? avenir de la fonction publique territoriale ? etc.).

Après redéfinition du périmètre des régions - et donc de leur nombre - (voir zooms 3 et 4), **on passerait ainsi d'un système à 8 niveaux territoriaux possibles (communes, communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine, cantons, pays, département, région), à un système très simple articulé uniquement sur 3 niveaux (communes, pays, région).** Les services de l'Etat seraient bien sûr organisés selon cette même trame.

Au niveau de la démocratie électorale, on se retrouverait avec exclusivement deux échelons :

- 1) Le niveau local où seraient élus par scrutin direct, le même jour mais distinctement, les conseils municipaux (sur circonscription municipale) et les conseils de pays (sur circonscription de pays). Les communes seraient essentiellement chargées des services de proximité (accueil, aide, conseil et dialogue) tandis que les pays se verraient clairement attribuer la stratégie locale de planification solidaire des équipements et infrastructures.
- 2) Le niveau régional où seraient élus par scrutin direct, le même jour mais distinctement, les membres du CRC (sur circonscription régionale) et ceux du CRT (sur circonscriptions de pays). Ces deux assemblées seraient conjointement chargées de l'ensemble des aspects de la politique régionale, en définissant, par leur dialogue, les équilibres entre besoin de solidarité de tous et respect de la spécificité de chacun.

Nota : au niveau des pays, il y aurait claire distinction entre les fonctions d' élu local et d' élu régional : ainsi, les membres du CRT ne seraient pas membres du conseil de pays dans leur pays d'origine, pas plus que les conseils de pays ne désigneraient en leur sein leurs représentants au CRT. Chacune de ces élections procéderait d'un scrutin direct distinct.

Oser et rassembler

La force d'une chaîne se mesure à celle du plus faible de ses maillons. Donner un nouveau souffle à la démocratie territoriale, en mettant en avant la solidarité, le respect des différences et l'efficacité, viendra alors conforter les valeurs de notre République tout entière.

Cependant, aucune réforme de cette ampleur ne peut aboutir si elle est entachée de suspicion politicienne. **Il conviendra donc aussi d'aborder franchement et de façon détaillée la question des modes de scrutin (voir zoom 5), car la représentation territoriale est - par nature - intimement liée à la représentation démocratique.**

Ainsi complété, le mécanisme proposé dans le présent document, arriverait sans doute à satisfaire les partisans des différentes "écoles de pensée" qui, jusqu'ici, étaient tellement antagonistes qu'elles ont empêché toute réforme :

- ▶ Ceux qui ne jurent que par l'émergence de la démocratie locale verraient le rôle des communes confirmé et leur taille accrue dans le cadre d'une intercommunalité fortifiée et enfin cohérente.
- ▶ Ceux qui pensent que la matrice historique du département est indépassable verraient le rôle des territoires intermédiaires de proximité renforcés comme jamais, tant au niveau des pays, qu'à un niveau plus général au travers du rôle de codécideur qui leur serait confié.
- ▶ Ceux qui appellent de leurs vœux l'avènement définitif du fait régional verraient enfin cette entité dotée des moyens de son action et d'une légitimité nouvelle et consolidée puisée puisée à deux sources, citoyenne et territoriale.

Ainsi, la présente proposition n'apparaît pas seulement comme le seul scénario "gagnant / gagnant / gagnant" envisageable, c'est aussi - sûrement - un des rares points d'équilibre politique possible si l'on veut vraiment réussir cette réforme majeure pour l'avenir de notre pays.

Contact

Gérard ONESTA
Vice Président du Parlement européen

BRUXELLES

Parlement européen
8G352 rue Wiertz, B-1050 Bruxelles
Tél : +32 (0)2 284 75 05
Fax : +32 (0)2 284 95 05
gerard.onesta@europarl.europa.eu

STRASBOURG

Parlement européen
T12 055, F-67070 Strasbourg Cedex
Tél : +33 (0)3 88 17 75 05
Fax : +33 (0)3 88 17 95 05
gerard.onesta@europarl.europa.eu

PARIS

Bureau du Parlement européen
288 bd Saint-Germain F-75341 Paris Cedex 07
Tél : +33 (0)1 47 53 76 76
Fax : +33 (0)1 47 53 76 77

CIRCONSCRIPTION

Permanence parlementaire
4 place Sainte Claire, F-81000 Albi
Tél : +33 (0)5 63 38 53 96
Fax : +33 (0)5 63 38 53 97
contact@onesta.net

www.onesta.net



Les Verts | Alliance Libre européenne
au Parlement européen

Janvier 2009

Annexes

- Une carte électorale simplifiée** Zoom 1 page 6
- Un exécutif régional unifié et autonome** Zoom 2 page 7
- Un redéploiement territorial profond** Zoom 3 page 8
- Un redécoupage sensible** Zoom 4 page 8
- Un mode de scrutin simple, unique et efficient** Zoom 5 page 9

Zoom 1

Une carte électorale simplifiée

Pour que la parité entre Conseils Régionaux Citoyens (CRC) et Conseils Régionaux Territoriaux (CRT) soit parfaitement installée dans les principes et dans les faits, il faudra doter, dans chaque région, ces deux assemblées du même nombre de sièges.

La proposition est d'avoir, au niveau national, un nombre fixe de sièges pour l'ensemble des CRC : 2000 membres (à peu près équivalent au nombre de conseillers régionaux actuels), à répartir à la proportionnelle en fonction de la démographie interrégionale. Les CRC des régions les plus peuplées conserveraient ainsi - comme c'est le cas aujourd'hui - un nombre d'élus plus important, proportionnel à leur population. Ce serait alors un chiffre équivalent de 2000 sièges qui seraient attribués pour l'ensemble des CRT au niveau national. Quelle que soit la taille d'une région, son nombre global d'élus de niveau régional serait donc réparti strictement à égalité entre son CRC et son CRT.

De son côté, chaque pays recevrait d'abord un siège, le reste des sièges de CRT dévolus à la région serait réparti entre les pays la composant, encore à la proportionnelle de leurs populations respectives, et toujours dans la limite du nombre de sièges du CRC de la région concernée. On aurait ainsi en moyenne 2 ou 3 sièges pour les plus petits pays ruraux, et jusqu'à quelques dizaines pour les principaux pays urbains.

À titre de comparaison, en 2008, il y avait en France (Dom Tom inclus) 1880 sièges de conseillers régionaux répartis en 26 conseils régionaux, et 4038 sièges de conseillers généraux répartis en 100 conseils généraux. On aurait donc une petite augmentation (+ 6,4 %) d'élus pour l'ensemble des CRC par rapport à la totalité des sièges des conseils régionaux actuels, mais une forte diminution (- 50,4 %) d'élus pour l'ensemble des CRT par rapport à la totalité des sièges des actuels conseils généraux. La moyenne de la baisse du nombre global d'élus serait raisonnable, mais significative : diminution de près d'un tiers (- 32,4 %) de l'ensemble des sièges des CRC + CRT comparé à l'ensemble des sièges des conseils régionaux + conseils généraux de 2008. Les économies ainsi réalisées sur les indemnités d'élus pourraient, par exemple, être utilisées pour donner enfin un vrai statut à tous ces élus locaux qui se dévouent aujourd'hui pour des défraiements de misère.



Zoom 2

Un exécutif régional unifié et autonome

Si l'on veut doter la région d'une vision stratégique claire et forte, et installer une pleine coopération entre les deux nouvelles assemblées régionales, il faut pourvoir ce vaste territoire d'un exécutif unique et autonome. Celui-ci serait donc commun au CRC et au CRT. Pour installer - enfin - au niveau régional la séparation des pouvoirs, pilier de toute démocratie saine et efficace depuis Montesquieu, cet organe exécutif devra être extérieur aux assemblées qui le nomment et le contrôlent. Cette division entre "législatif" et "exécutif" - si elle n'a pas de raison d'être pour les assemblées locales (communes, pays) où le système actuel fait sens - devient indispensable pour de grandes collectivités territoriales comme nos futures régions.

Le mécanisme de nomination de cet exécutif régional pourrait être le suivant :

Après les élections désignant les membres du CRC et du CRT, chacune de ces assemblées élirait en son sein son Bureau (Président et Vice Présidents), sur la base du résultat sorti des urnes. Ces Bureaux ne constitueraient pas pour autant l'exécutif régional, mais seraient uniquement les organes qui présideraient aux travaux de chacune des assemblées.

De par son mode d'élection (sur base de longues listes de candidats régionaux, avec des seuils d'éligibilité assez bas), la composition du CRC devrait représenter à l'évidence plus fidèlement la diversité politique que le CRT. Ce dernier étant élu de façon fractionnée sur des territoires plus réduits (et donc avec des listes de candidats plus courtes), les effets de seuils électoraux - même dans le cadre d'un scrutin proportionnel - devraient mécaniquement entraîner une surreprésentation des principaux partis politiques. C'est au titre de cette plus grande diversité politique dans la composition de son assemblée, qu'il reviendrait au président du CRC - après concertation formelle avec son homologue président le CRT - de proposer la candidature d'un président pour l'exécutif régional : le Président de région. À l'instar des membres du gouvernement national, cette personne n'aurait pas obligation d'être issue des bancs du CRC ou du CRT, sans qu'évidemment rien ne s'y oppose.

Ce candidat à la présidence régionale élaborerait ensuite une équipe resserrée (10 à 20 membres) représentative de sa majorité potentielle et destinée à composer l'organe exécutif régional. Il pourrait, là aussi, faire appel à des personnes issues ou non du CRC ou du CRT. Pour être définitivement installée dans son rôle, cette équipe avec à sa tête son président, devrait être ensuite investie par un vote par le CRC et le CRT exceptionnellement réunis de façon conjointe (d'où, là aussi, l'importance de la parité de sièges entre les deux assemblées). Cet exécutif serait alors réputé disposer du soutien politique requis s'il obtenait une majorité absolue au premier tour de scrutin (seule cette équipe serait là soumise au suffrage), ou s'il réunissait une majorité relative lors d'un éventuel second tour (c'est-à-dire si aucune "contre candidature" d'une équipe alternative - pouvant alors être proposée par tout membre du CRC ou du CRT - ne l'emportait finalement en recueillant plus de suffrages que la proposition initiale). Si des personnes élues au sein de cet exécutif régional étaient préalablement membres du CRC ou du CRT, elles quitteraient, le cas échéant, ces assemblées où elles seraient remplacées par leurs suppléants (suivants de liste premiers non élus).

Resterait à trouver une désignation officielle pour cet exécutif puissant et d'un genre nouveau, ainsi que pour les personnes y siégeant. La classe politique française est-elle prête aux appellations de "gouvernement régional" et de "ministres régionaux" qui désignent leurs homologues bavares, écossais ou catalans ? À débattre...

L'exécutif régional, comme chacune des deux assemblées régionales, disposerait du droit d'initiative dans les limites des pouvoirs dévolus aux régions. Une proposition, pour entrer en vigueur, devrait être adoptée dans les mêmes termes par le CRC et le CRT. En cas de désaccord entre ces assemblées, une instance paritaire de conciliation désignée en leur sein serait à prévoir, comme il est de règle dans tout système bicaméral. Si le désaccord devait persister, on pourrait imaginer que le dernier mot reviendrait alors à l'assemblée qui aurait prépondérance en fonction du sujet traité : par exemple (en reprenant tout ou partie des prérogatives des actuels conseils régionaux et généraux) le CRC pourrait alors décider sur la création des réseaux régionaux, tandis que le CRT aurait le dernier mot sur la mise en œuvre de la politique sociale. La liste précise de ces prépondérances de compétences serait bien évidemment à arrêter préalablement par la Loi au niveau national.



Zoom 3

Un redéploiement territorial profond

Sans vouloir anticiper le débat sur les découpages électoraux, on peut imaginer raisonnablement que le nombre de régions françaises pourrait diminuer pour atteindre la vingtaine (baisse d'un quart). Le nombre de Conseils Régionaux Citoyens (CRC) serait donc lui aussi réduit dans les mêmes proportions par rapport au nombre des conseils régionaux actuels. De même, les 100 conseils généraux de 2008 seraient fusionnés en une vingtaine de Conseils Régionaux (CRT) - un par région - soit là une baisse de 80 % de ce type de collectivités. En comparant le nombre global d'assemblées, on aurait là aussi une diminution énorme : environ une quarantaine de CRC + CRT (2 assemblées X 20 régions) contre 126 assemblées équivalentes aujourd'hui, soit une baisse de près de 70 % (!). Quant aux actuels conflits de compétences entre conseils régionaux et généraux, dans le cadre de la nouvelle codécision régionale, ils chuteraient eux de... 100 % !

Début 2008, il y avait en France 371 "pays" (au sens de la Loi dite "LOADT") recouvrant 81 % de la superficie nationale. On peut estimer qu'après la réforme, on arriverait à un maillage national complet d'environ 500 pays d'un type nouveau, qui viendraient alors en substitution des 4038 actuels cantons et des centaines d'autres structures intercommunales. À ce niveau-là encore, la baisse du nombre de structures serait colossale : au moins divisée par dix ! Le nombre des communes devrait aussi fortement baisser : certaines hypothèses évoquent une diminution pouvant aller jusqu'à la moitié ou aux 2/3.

Les personnels de la fonction publique territoriale auraient également tout à gagner à la réforme. Leur compétence et leur dévouement, aujourd'hui dispersés en des organes aux moyens limités, seraient enfin mieux reconnus en étant pleinement investis dans des rouages administratifs efficaces et dotés de capacités d'action élargies. Il y aurait donc transfert des niveaux intermédiaires disparaissant (départements, anciennes intercommunalités, petites communes) vers les niveaux émergents (région, nouveaux pays, communes agrandies). Cette réforme devrait pouvoir se faire - bien évidemment dans la concertation sociale la plus approfondie - à périmètre constant en matière d'effectifs et de budget. Les économies d'échelle et les gains de productivité générés peuvent même laisser espérer que soient dégagés de moyens nouveaux pour cette fonction publique.

Zoom 4

Un redécoupage sensible

Aujourd'hui, on aborde trop souvent la redéfinition du périmètre des régions de façon abrupte. On considère en effet que l'on ne peut avoir que deux façons de modifier les frontières interrégionales : soit par fusion complète de deux régions, soit par répartition de départements entiers en cas de disparition d'une région au profit de plusieurs de ses voisines immédiates.

En agissant ainsi, on s'interdit de réfléchir autrement que selon le mode du "tout ou rien". On pourrait au contraire envisager ce nouveau tracé des frontières régionales, non pas sur la base de la photo territoriale globale actuelle qui ne compte que quelques dizaines de "pixels" (les départements et les régions), mais sur la base d'un maillage plus fin intégrant les pays qui sont, pour certains, à cheval sur les frontières existantes (le Lauragais est par exemple aujourd'hui morcelé entre trois départements et deux régions). Ici où là, une telle approche plus sensible à la réalité historique, géographique, économique ou sociale pourrait ainsi permettre des arbitrages plus cohérents. Dans tous les cas, une consultation des populations concernées semble incontournable.

Dans la même logique, on peut tenter d'avoir une approche plus apaisée du problème des "capitales régionales". On peut à ce titre souligner que rien n'obligerait les deux futures assemblées régionales (CRC et CRT) à avoir leur siège dans la même ville. À l'heure des nouvelles technologies et au vu des distances encore raisonnables à l'échelle d'une région, on peut envisager que ces assemblées siègent chacune dans une grande agglomération régionale distincte. Cela permettrait ainsi un aménagement plus harmonieux du territoire autour de plusieurs métropoles d'équilibre, tout en évitant des conflits de prépondérance toujours délicats à trancher. En guise d'exemple, les villes de Rennes et de Nantes pourraient être chacune le siège d'une des deux assemblées d'une Bretagne élargie. Même chose pour Limoges et Clermont-Ferrand dans le cadre d'un Limousin et d'une Auvergne regroupés au sein d'une grande région du Massif Central, ou pour Rouen et Caen dans une Normandie réunifiée...



Zoom 5

Un mode de scrutin simple, unique et efficient

Déclinaison logique et incontournable de la réforme territoriale, la réforme électorale doit être abordée de la façon la plus transparente et consensuelle possible. C'est une des conditions *sine qua non* de la réussite de cette évolution politique fondamentale.

Il est vrai que la question des modes de scrutin empoisonne la vie politique, chaque parti suspectant - souvent à bon droit - ses opposants de manipulation électoraliste. Le résultat de ces joutes passées est que la France se distingue comme étant la championne du monde de la confusion au nombre de ses mécanismes électoraux (différents, voire multiples, pour chacun de ses nombreux échelons territoriaux !). Si aucun mode de scrutin n'est à l'évidence neutre, il est pourtant aisé de définir en cinq critères ce que l'on serait en droit d'attendre d'un "bon" système :

- 1** Uniformiser la durée des mandats électifs, et définir une carte électorale indiscutable en cohérence avec le territoire réel que doit administrer l'assemblée élue.
- 2** Assurer une représentativité correcte de la diversité du corps électoral, tout en évitant la balkanisation de l'assemblée et le diktat de minorités charnières.
- 3** Pousser à la clarté des alliances politiques avant le tour de scrutin final.
- 4** Permettre la stabilité de l'exécutif sans annihiler la force de contrôle et de proposition de l'assemblée.
- 5** Garantir les droits de l'opposition dans les assemblées.

Pour répondre point par point à chacun de ces paramètres, on pourrait s'inspirer du système suivant :

- 1** Chaque assemblée, quel qu'en soit l'échelon territorial, est élue pour 5 ans sur circonscription(s) dont la taille exacte est celle du territoire (global ou partiel, mais sans "charcutage" électoral) que l' élu doit représenter : on a ainsi une circonscription unique pour les conseils municipaux, les conseils de pays et le CRC, et une seule circonscription par pays (donc autant de circonscriptions que de pays) pour le CRT.
- 2** Seul le scrutin de liste proportionnel permet à une assemblée d'être la photographie la moins déformée possible de la population qu'elle représente (notamment au niveau de la parité homme / femme). Mais si les seuils électoraux doivent être assez bas pour permettre aux nouveaux courants politiques d'émerger ou aux minorités de se faire entendre, ils doivent rester suffisamment hauts pour pousser chaque fraction de l'échiquier politique à d'abord tenter de se coordonner avant d'aller devant l'électeur. Exemple de seuils souhaitables (en % de suffrages exprimés) pour assurer un équilibre entre représentativité et non fractionnement de l'assemblée : 3 % pour être remboursé des frais de campagne, 5 % pour participer au partage des sièges ou pour fusionner en cas de second tour, 10 % pour avoir le droit de se maintenir en cas de second tour.
- 3** Le scrutin doit s'articuler sur deux tours : le premier tour est celui où chaque famille politique peut mesurer son audience. Si aucune formation n'atteint la majorité absolue, un second tour permet à l'électeur de valider - ou de sanctionner - les alliances concrétisées publiquement par d'éventuelles fusions de listes. Ce second tour de scrutin est indispensable, car, en son absence, les accords politiques - plus ou moins avouables - peuvent rester masqués et tourner ultérieurement à la "cuisine politicienne" au niveau de la seule assemblée, et ce, sans que l'électeur ait alors son mot à dire.
- 4** Dans le cas d'une assemblée élue sur circonscription unique (conseil municipal, conseil de pays, CRC) la liste arrivée en tête lors du dernier tour de scrutin reçoit une "prime majoritaire" équivalente au quart des sièges composant l'assemblée. Cela facilite la désignation de l'exécutif sans que celle-ci se fasse sans tentative de rassemblement plus large. Ce dispositif de prime majoritaire est par contre inutile - voire inopérante - pour une assemblée élue sur plusieurs circonscriptions (tel un CRT). En effet, ses conséquences peuvent s'annuler en fonction des résultats d'une circonscription à l'autre, alors que - du fait même du seuil électoral - le nombre réduit de sièges à pourvoir agit déjà comme un bonus pour les principales formations ou alliances politiques. Par ailleurs un exécutif disposant d'une majorité relative mais pas absolue peut être désigné et maintenu tant qu'une majorité plus large ne s'est pas formellement déclarée (stabilité souvent favorisée par la jonction improbable des extrêmes). De même, un exécutif à majorité relative peut faire passer ses textes essentiels - tel le budget - dès lors qu'une proposition alternative disposant d'une majorité plus large n'est pas formellement déposée et adoptée (selon le mécanisme allemand de la "censure constructive").
- 5** L'opposition participe de façon constructive à la vie de l'assemblée en ayant accès - de façon pondérée - aux postes de responsabilité (présence au Bureau, présidence de commission, rôle de rapporteur) et ce, à la proportionnelle de ce qu'elle représente. Par exemple, le "système d'Hondt" (utilisé avec succès au Parlement européen depuis 30 ans) permet ainsi aux formations majoritaires d'avoir un droit de préemption sur ces postes, tout en intégrant les minorités significatives dans le jeu démocratique. Par contre, quand l'organe exécutif est extérieur à l'assemblée (par exemple, le cas échéant dans le futur, au niveau régional), cet organe n'a aucune vocation à intégrer des membres de l'opposition : la raison d'être d'un tel exécutif n'est pas la diversité politique, mais la cohérence stratégique.