N° 295
Mai
2012

Maires Ruraux de France

36 000 COMMUNES

Le mensuel des maires ruraux de France

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE : RADIOSCOPIE DES MODES DE SCRUTIN



DOSSIERS

- Coupable, forcément coupable Maurice B.
- Quand péréquation rime avec ségrégation

RÉSEAU

Grands électeurs et candidats ?

FENÊTRE SUR

Présidentielle : les candidats répondent à l'AMRF (suite et fin)

SOMMAIRE

EDITO
Page 2

DOSSIERS
– Coupable, forcément coupable Maurice B.
– Quand péréquation rime avec ségrégation
Page 3

RÉSEAU
– Grands électeurs et candidats ?
Page 9

ACTUALITÉ
– Mode d'élection des conseillers communautaires
Page 10
– Idées reçues sur les modes de scrutin et leurs effets
Page 12
– Quel mode de scrutin pour les élections territoriales ?
Page 14

FENETRE SUR
– Présidentielle : les candidats répondent à l'AMRF
Page 16

Couverture : Photos AMRF, Daniel Brochier.



VANIK BERBERIAN,

MAIRE DE GARGILESSE-DAMPIERRE (36),

PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE FRANCE

EDITORIAL

Ecrire un éditorial n'est jamais simple. Mais le rédiger à quelques jours d'une élection présidentielle l'est encore moins. Car il faut à la fois être dans l'actualité et conserver la distance avec l'événement. Et, bien sûr, rester en accord avec la ligne éditoriale de notre journal : dire les choses, sans être partisan.

Alors exceptionnellement j'emprunte à George Sand, (écrivaine vénérée dans le Berry mais pas seulement), ces quelques extraits qui portent à réflexion et attestent, si besoin était, de la modernité de la « Bonne Dame de Nohant ».

In *Horace*, 1841
« Quand la jeunesse ne peut manifester ce qu'elle a de grand et courageux dans le cœur que par des attentats à la société, il faut que la société soit bien mauvaise. »

In *Journal d'un voyageur pendant la guerre*, 1870
« Toute la logique humaine est annulée quand, au lieu de s'élever au-dessus des intérêts matériels, l'homme fait de ces intérêts le mobile absolu de sa conduite. »

In *Bulletin de la République*, n° 8 mars 1848
« La République est la plus belle et la meilleure forme des sociétés modernes. (…) La République que nous inaugurons n'aura que des hommes libres, égaux en droits. Elle vivra ; elle est à la hauteur du temps où nous sommes. Qu'aucun de nous ne soit au-dessous d'elle. Condamner l'idée de République, c'est se condamner soi-même. Dire qu'elle est impraticable, c'est se reconnaître indigne de la grandeur et de la noblesse qu'elle confère à l'homme. »

George Sand
(1804-1876)

RENSEIGNEMENTS

Si vous souhaitez recevoir des informations sur l'AMRF et ses activités, merci de nous faxer ce bulletin au 04 72 61 79 97 ou de nous le retourner à :

AMRF
52 avenue Foch
69006 Lyon

Vous pouvez également nous contacter au 04 72 61 77 20.

Nom : .....

Prénom : .....

Maire de la commune de .....

Nombre d'habitants : .....

Adresse : .....

CP : .....

Téléphone : .....

E-mail : .....

36000 COMMUNES, LE MENSUEL DES MAIRES RURAUX DE FRANCE - N. 295 / MAI 2012
FONDATEURS Etienne Furtos - Jean Herbin - François Paour - Gérard Pelletier
REDACTION 52, avenue Foch 69 006 LYON • Tél. 04 72 61 79 93 • 36000communes@amrf.fr
Directeur de la publication : Vanik Berberian • **Directeur de la rédaction :** Pierre-Yves Collombat • **Directeur adjoint de la rédaction :** Cédric Szabo
Rédaction en chef : Hervé Cassagne • **Ont également participé à ce numéro** : Cléo Schweyer, Cédric Szabo.
EDITE par l'Association des maires ruraux de France (AMRF) • 52, avenue Foch 69 006 LYON • Tél. 04 72 61 77 20 • Fax 04 72 61 79 97 • amrf@amrf.fr
COMITÉ DE RÉDACTION Vanik Berberian - Dominique Bidet - Pierre-Yves Collombat - Max Feschet - Michel Fournier - Louis Pautrel - Andrée Rabilloud
IMPRIMERIE Imprimerie Albédia - Aurillac - Imprimé sur papier PEFC/10-31-1446 issu de forêts gérées durablement • Dépôt légal 2e trimestre 2012 • CPPAP 0314 G 84 400 • ISSN : 0245 - 3185

RELATION ABONNES - RESEAU Catherine Champeymont • Tél. 04 72 61 77 20 • amrf@amrf.fr
ABONNEMENTS Adhérents 19 € • Non-adhérents 40 € • CCP LYON 1076-40 Y

Le maire face à la justice

COUPABLE, FORCEMENT COUPABLE MAURICE B.

Comme si en chaque Français cohabitaient espoir dans la justice et déception devant son fonctionnement, 55 % font confiance à l'institution judiciaire mais 72 % pensent qu'elle fonctionne mal. 47 % d'entre eux souhaitent même sa réforme en profondeur (Sondage IFOP 09/02/2012).

Quand le 3 février 2012, le maire de Cousolre, Maurice Boisart comparaît devant le TGI d'Avesnes-sur-Helpe (voir *36 000 communes* d'avril 2012 – téléchargeable sur le site amrf.fr), il est comme la majorité des Français « confiant dans la justice de son pays ».

D'où la douche froide qu'est pour lui l'étrange Marseillaise que lui sert alors le procureur Bernard Beffy : *« Le jour de gloire est arrivé, Monsieur le maire ! Vous avez votre récompense : la notoriété et votre statut de victime expiatoire »* (1). Lui est reproché d'avoir préféré une audience publique aux procédures plus discrètes et moins consommatrices de temps de magistrats que sont la *médiation* ou la *comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité* (CRPC).

L'affaire est entendue : *« Vous vouliez le tribunal, parce que vous vouliez une tribune »,* assène le procureur. *« Je crois que je n'ai pas été compris*, murmure alors Maurice Boisart. *Je n'ose plus rien dire »* (2).

Légalité et équité

La première raison de l'incompréhension entre le justiciable et le juge, c'est qu'ils ne donnent pas le même sens au mot *justice*. En tout cas, ils lui donnent des sens qui ne se recouvrent pas exactement.

Pour le justiciable, se voir rendre justice c'est avoir été jugé en équité : « Certes, je n'aurais pas dû me laisser aller à donner cette claque, pense le maire de Cousolre, mais, compte tenu de la situation, du mandat qui m'a été donné de veiller à la tranquillité publique de mes concitoyens, je ne pouvais faire autrement. Montrez, Monsieur le procureur, Monsieur le juge, que vous le comprenez. »

Pour le juge, rendre justice, c'est appliquer le code pénal : « *Il y a une infraction qu'il* [le maire] *a essayé de transformer en combat politique* » explique le procureur Beffy (3). *« Il y a une infraction »* et le reste en découle : puisqu'il y a une infraction non contestée, il doit y avoir une sanction, même s'il convient de la doser en fonction des intentions et des dégâts qu'elle a pu provoquer.

« Il y a une analyse juridique, les violences sont un délit, et la loi prévoit une circonstance aggravante quand elles sont commises par une personne dépositaire de l'autorité publique. Un maire ne peut s'exonérer qu'en plaidant la légitime défense, auquel cas la charge de la preuve lui incombe et suppose une réaction proportionnée. » Et en l'espèce la légitime défense ne peut être invoquée.

« Il reste les propos que reconnaît le mineur : « C'est pas toi qui va m'empêcher de ramasser mon ballon, casse-toi ». *On est effectivement dans la provocation. Mais depuis l'entrée en vigueur du nouveau code pénal, l'excuse de provocation n'existe plus. »* (4)

Le raisonnement juridique est impeccable : toute violence est interdite à un particulier, le fait d'exercer un acte violent même sans conséquence physique ou morale de la part d'un dépositaire de l'autorité publique est une circonstance aggravante, aggravant aussi le fait

que la victime soit un mineur, sauf en cas de légitime défense. Le monopole de la sanction et de l'usage de la violence appartient à l'État, qui l'exerce à travers l'appareil judiciaire et policier, et non aux simples particuliers qui ne sauraient se faire justice.

Conformément aux obligations déontologiques reconnues par la profession, un magistrat applique le droit positif, il n'en peut mais. S'il peut et doit individualiser les procédures et les peines, tenir compte des circonstances et des personnalités c'est dans des limites strictes (5). Ceux qui n'en sont pas satisfaits doivent s'adresser au « Législateur ».

Les élus appelés à comparaître doivent donc savoir que plus ils pensent avoir raison, moins ils se sentent coupables, plus ils doivent soigner leur défense et s'assurer de la qualité du ou de leurs avocats. Le ou les juges ne cherchent pas à savoir si le prévenu a raison ou tort, s'il est méritant ou pas, mais si une infraction a été commise. La justice n'est pas d'abord une affaire de Justice mais de droit. La « défense de rupture », chère à Me Vergès, qui transforme l'accusé en accusateur demande des conditions tout à fait particulières pour être couronnée de succès s'agissant de l'élu d'une petite commune. Beaucoup de déboires viennent d'ignorer ces banalités.

En l'occurrence, il ne vient pas à l'idée du procureur Beffy que si Maurice Boisart a refusé de solder discrètement l'affaire en plaidant coupable, comme il le lui proposait pensant probablement bien faire, c'était simplement parce que, tout en se reconnaissant fautif, il ne se sentait pas coupable ; simplement parce que, tout en reconnaissant ses torts, dans la situation où il se trouvait, son geste était, comme il le dira, *« la seule manière de défendre (sa) fonction »*, le mandat qui lui avait été donné d'incarner la volonté générale de la collectivité qu'il représentait.

Plaider coupable aurait été reconnaître qu'il avait agi en simple particulier et non en tant que maire. Rien à voir avec la recherche d'une quelconque heure de gloire médiatique, ce qui paraît être l'obsession du procureur d'Avesnes-sur-Helpe.

« La justice n'est pas faite pour offrir des tribunes » disait-il déjà en 2008, à l'endroit d'un professeur de collège qui avait giflé un élève (voir encadré ci-dessous). Tout comme il jugeait alors que cet enseignant n'avait *« pas les épaules assez larges pour endosser le rôle de héraut de la cause enseignante »*, il considéra que le maire de Cousolre ne pouvait endosser le rôle de tribun de la plèbe municipale.

Interrogé par le quotidien régional La Voix du Nord (04/02/2012) sur le sentiment d'incompréhension de Maurice Boisart au sortir du tribunal, le procureur lui reproche de n'avoir pas été clair dans sa démarche : *« Est-ce qu'il voulait attirer l'attention sur la difficulté de son métier, dans ce cas ma sympathie lui est toute acquise. Est-ce qu'il s'agissait de dénoncer les*

Quand le procureur se répète

Déjà dans cette affaire de 2008, on retrouve dans le réquisitoire de Bernard Beffy, la trame argumentaire utilisée dans le cas présent pourtant moins grave s'agissant d'une simple gifle et non « *d'une scène de violence* » selon le qualificatif employé alors.

Elle concerne un professeur de collège qui, d'abord placé vingt-quatre heures en garde à vue et ayant refusé la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité proposée par le procureur, sera condamné par le TGI d'Avesnes-sur-Helpe à 500 € d'amende, pour avoir administré une gifle à un élève de sixième qui, en cours l'avait traité de « connard ». Le procureur Beffy avait alors requis 800 € pour *« violence aggravée sur mineur »*.

L'hebdomadaire *L'Express* du 13/08/2008 raconte ainsi les évènements :

« Le 28 janvier au matin, en plein cours, José Laboureur avait jeté à terre les affaires de l'élève de 6e qui refusait de les enlever d'une table, avant de plaquer contre un mur le garçon. Ce dernier avait alors traité de « connard » le professeur, qui l'avait giflé en retour, puis à nouveau plaqué contre le mur. « Ce n'est pas une gifle, c'est une scène de violence », avait estimé dans son réquisitoire le procureur de la République d'Avesnes-sur-Helpe, Bernard Beffy… »

« Reprochant au professeur son caractère « impulsif », il avait fait valoir que le collège « ne présentait pas de problèmes de discipline » et que l'enfant, absent à l'audience, n'était pas un élève difficile. Refusant de faire le procès de l'école ou des élèves, le procureur avait accablé le prévenu, estimant qu'il n'avait "pas les épaules assez larges pour endosser le rôle de héraut de la cause enseignante". »

Là déjà, il est reproché au prévenu de n'avoir *« pas cherché à* (...) *utiliser* (...) *les autres moyens à* [sa] *disposition pour rétablir* [son] *autorité »* (Le Monde 26/06/2008). Là déjà, le procureur a fait valoir que *« la justice n'est pas faite pour offrir des tribunes »*. Pas aux justiciables en tout cas.



Photo Scott* (sous licence Creative Commons BY-NC-SA 2.0) via Flickr

Certains sculpteurs représentent la Justice les yeux bandés. C'est une erreur : la Justice ne doit pas être aveugle pour apprécier les éléments qui lui sont présentés. Cela ne signifie pas pour autant que le point de vue des juges est le même que celui des justiciables, d'où une incompréhension mutuelle.

incivilités et faire en sorte qu'elles soient sanctionnées, là aussi je ne pouvais qu'être d'accord avec lui. D'ailleurs, le mineur qui a commis les outrages sur le maire a été condamné par le tribunal des enfants. (6) Il y a une infraction qu'il a essayé de transformer en combat politique. Je crois que c'est une erreur et que ça n'amusera pas le tribunal ». Effectivement, elle n'amusera pas l'unique juge auquel se résumera le tribunal.

Une tension de moins en moins tenable

Cette tension, entre des obligations d'origines différentes, entre légalité et équité est vieille comme la justice. Présente dans l'affrontement Antigone-Créon (7), elle explique le comportement du commissaire de police (interprété par Jean-Pierre Darroussin) qui, dans le récent film d'Aki Kaurismäki *Le Havre*, refuse de voir le petit clandestin qu'il a mission d'empêcher de fuir. On lui doit même quelques développements hétérodoxes de la doctrine comme la théorie de l'équité ou celle de l'état de nécessité (voir encadrés ci-dessous).

Le droit étant la charte des bonnes conduites garantissant la perpétuation d'un état de la société, de ses croyances, des rapports de forces et d'intérêts, qui la sous-tendent, il y a crise quand l'écart entre légalité et équité dépasse une certaine limite.

Sous l'effet de l'évolution de la société, du rôle qu'y jouent les médias et des restrictions budgétaires, la tension entre légalité et équité est de moins en moins tenable.
La belle théorie du monopole de la sanction des appareils judiciaire et policier laisse apparaître ses limites, chaque jour un peu plus.

Vu du Palais et du bureau du procureur, tout est clair et simple : quand un maire constate un délit, il doit le signaler à l'institution judiciaire, directement ou par la

Jugement « en équité »

Un jugement en équité ne lèse aucune des parties, *l'équité* étant selon Paul Legatte, professeur de droit et ancien membre de conseil constitutionnel, *« l'expression d'une norme supérieure de la justice, inspirée par une sorte de droit naturel (qui) consiste aussi en l'application d'un droit sans règles écrites et s'appliquant avec précision à chaque situation particulière. »*

Il s'agit d'une reprise de la théorie d'Aristote pour qui *« l'équitable, tout en étant juste, n'est pas le juste selon la loi, mais un correctif de la justice légale ».* L'équitable est un correctif à la loi positive qui, parce qu'elle est nécessairement générale ne peut s'appliquer correctement à tous les cas particuliers (Aristote, *Ethique à Nicomaque* V14 et 15).

L'état de nécessité

L'idée qu'il existe un *« état de nécessité »* justifiant des entorses à la légalité est, elle aussi très ancienne. Pour s'en tenir à l'époque moderne, l'exemple le plus célèbre est celui du jugement du tribunal de Château-Thierry, présidé par le juge Magnaud et confirmé par la Cour d'appel d'Amiens le 22 avril 1899. Il acquitte la « fille Ménard », sans ressource, en charge d'un enfant en bas âge, et qui avait volé un pain, entre autres motifs qu'un *« acte ordinairement répréhensible perd beaucoup de son caractère frauduleux lorsque celui qui le commet n'agit que par l'impérieux besoin de se procurer un aliment de première nécessité sans lequel la nature se refuse à mettre en œuvre notre constitution physique ».*

Les tentatives récentes pour étendre l'état de nécessité à d'autres situations que le vol de nourriture (squat par exemple), se sont soldées par des échecs. Mais le débat a d'autant moins perdu de son actualité que les périodes de crise voient s'exacerber la tension entre la légalité protectrice du droit de propriété et l'exigence morale d'équité envers les démunis.

voie des gendarmes, éventuellement en portant plainte. Une enquête sera diligentée, le ou les coupables identifiés, déférés et éventuellement jugés.

Le problème, c'est que dans la réalité les choses se passent de moins en moins comme le prévoit la théorie. Tout simplement parce que l'écart se creuse d'une part entre le besoin d'intervention de l'institution judiciaire et policière appelé par le système et d'autre part les moyens dont dispose celui-ci pour y répondre. En raison des restrictions budgétaires, certes (8), mais essentiellement pour des raisons structurelles : la croissance exponentielle des besoins d'intervention de l'institution judiciaire, dans une société dont les régulateurs sociaux traditionnels disparaissent sous la poussée d'un individualisme mercantile avant d'être démocratique.

Dans un tel système, la liberté de l'atome social est limitée seulement par les moyens matériels, financiers, relationnels dont il dispose et par le Droit (avec une majuscule). Un droit qui évolue au gré des émotions médiatiques et des conflits d'intérêts.

Comme la crédibilité et la perpétuation du spectacle sportif exigent d'éloigner le spectre du dopage des champions, celle d'un tel système ne saurait se passer de la fiction d'un régulateur judiciaire neutre, impartial, au-dessus des intérêts. D'où l'espoir mis en lui…

Espoir déçu, le besoin de justice progressant fatalement plus vite que les moyens de le satisfaire, pour ne rien dire de l'instrumentalisation de l'institution par la société du spectacle.

Le besoin de justice

« Judiciarisation » désigne banalement aujourd'hui le fait de charger l'institution judiciaire et policière du traitement de problèmes jusque-là ignorés ou réglés selon d'autres voies, sans l'intervention ni du policier, ni du juge.

Les conflits entre élèves et enseignants, médecins et patients, armée et personnel militaire, les conflits de voisinage, employeurs-employés, donneurs d'ordre-entreprises soumissionnaires, administration pénitentiaire-détenu… sont de plus en plus soumis au juge.

La quasi-disparition du contentieux des chèques sans provision est en passe d'être remplacé, question volume, par celui des délits routiers.

Si la dépénalisation de la consommation de cannabis évoquée périodiquement (mais non réalisée) pourrait être un exemple contraire, la tendance générale est à la judiciarisation de secteurs de plus en plus nombreux de la vie : sport, consommation, vie familiale… tout y passe.

Tout fait divers suscite son projet de loi, une loi restant encore la manière la moins coûteuse pour un gouvernement de donner l'impression d'agir.

Le développement de la réglementation européenne, de la jurisprudence qui va avec, ne sont pas non plus sans conséquence sur le volume d'activité des juridictions nationales.

Retournant l'arme contre elle-même, la machine judiciaire se judiciarise elle aussi. Ainsi juge d'application des peines, là où existe un centre pénitentiaire, est-il devenu un métier d'expert à temps complet (9).

Le corollaire de la judiciarisation, c'est évidemment l'inflation des textes normatifs car pour pouvoir être tranché par un tribunal, un conflit doit avoir été préalablement rattaché à un comportement délictueux. Et la vie s'ingéniant à inventer de nouveaux conflits, la mécanique tourne à plein.

La judiciarisation de la vie sociale signifie aussi sa pénalisation. Il ne s'agit pas seulement de trouver un responsable qui dédommagera du préjudice subi,

Incivilité

D'usage récemment banalisé, l'incivilité désigne le champ infini et mal défini des comportements socialement mal supportés dont on ne sait si leur traitement relève du domaine éducatif, du domaine judiciaire, des deux à la fois ou du système D.

Dans *« La civilisation des mœurs »*, Norbert Elias montre comment à partir du XVI[e] siècle les comportements se sont « civilisés », c'est-à-dire adaptés aux exigences de la vie sociale, non pas sous l'effet de lois ou même de sanctions extérieures mais d'exigences intériorisées grâce à un dressage éducatif permanent. Des normes, des valeurs, des attentions pour les autres qui nous paraissent aujourd'hui naturelles sont en fait le produit d'une longue socialisation.

Si la civilisation, c'est le passage de la contrainte à l'autocontrainte, le « détricotage » des montages sociaux multiséculaires auquel nous assistons ressemble à un retour vers la barbarie, au nom de la liberté et de la démocratie, ce qui ne manque pas de sel.

mais un « présumé innocent » à placer en garde à vue (10) et un coupable à condamner.

La pénalisation des conflits sociaux, de la vie politique et surtout l'extension du contentieux pénal des délits non intentionnels pour mise en danger d'autrui, bien connu des maires, en sont de bons exemples.

L'affaire de Cousolre est, elle aussi, emblématique. Le moindre des paradoxes de cette évolution n'est pas le constat que plus se multiplient les articles, les alinéas et sous-alinéas du code pénal sans lesquels l'institution judiciaire et policière ne peut agir, plus le no man's land des infractions au code de bonne conduite que l'on peine à classer dans les délits s'agrandit. Stationner en permanence dans une cage d'escalier, couvrir quelqu'un de quolibets, faire hurler la radio de sa voiture, escalader une clôture pour récupérer un ballon… sont-ils des délits ? Casser un carreau en jouant au ballon, est-ce le produit d'une fâcheuse inconséquence ou celui d'une volonté de nuire ?

On parle d'incivilités pour désigner ces nuisances sociales inconnues du code pénal ou si elles ne le sont pas, jugées ne pas mériter le déclenchement de poursuites consommatrices de temps de magistrat (voir encadré ci-contre en page 6).

Cette montée de l'incivilité n'est pas séparable de celle de l'individualisme dans une société où la liberté de chacun est limitée seulement par les moyens matériels, financiers, relationnels dont il dispose et le droit. Droit que chacun s'efforce de tordre dans le sens qui lui convient.

PIERRE-YVES COLLOMBAT
SÉNATEUR DU VAR

A suivre dans le numéro de juin de 36 000 communes : « Des remèdes qui aggravent le mal ».

1 - Ce « Monsieur le maire » est évidemment lourdement ironique. Même si c'est bien parce qu'il est maire et non simple particulier que le maire de Cousolre se retrouve devant la justice, au pénal, c'est la personne, Monsieur Boisart, qui comparaît.

2 - Les citations du réquisitoire du procureur Beffy, ainsi que ce propos de Maurice Boisart, sont extraits du blog de Pascale Robert Diart, journaliste au Monde en date du 03/02/2012.
Cette incompréhension est aussi celle des villageois (à l'exception de la famille concernée) et de ceux qui, par milliers, ont écrit à Maurice Boisart en témoignage de soutien. (Voir le blog de Pascale Robert-Diard « Le roman de la gifle » Le Monde.fr 09/03/2012).

3 - La voix du Nord (04/02/2012).

4 - La Voix du Nord 02/03/2012).

5 - *« S'il appartient au magistrat d'interpréter la loi, il ne peut se substituer au législateur… Il n'use de son pouvoir juridictionnel qu'en respectant les règles de droit applicables. Le juge ne peut davantage refuser d'appliquer la loi au nom d'une idée de la justice qui relèverait de convictions personnelles. »* (D5 « Recueil des obligations déontologiques des magistrats » Conseil Supérieur de la Magistrature. Dalloz).
La lecture de ce recueil, au demeurant fort bien fait, montre les limites d'une réforme de l'institution judiciaire qui, faisant l'économie d'une réflexion d'ensemble sur le rôle qui devrait être le sien dans le monde actuel et sur ce qu'on entend par justice, se limiterait à un renforcement du rôle du Conseil Supérieur de la Magistrature, fut-il rénové, dans la nomination et le contrôle des magistrats. (Voir plus loin « Qui jugera les juges »).

6 - Rappelons qu'il s'est agi d'une *« admonestation »* et de 250 € de dommages et intérêts à verser à Maurice Boisart, pour outrage.

7 - L'Antigone de Sophocle, c'est la contradiction de deux obligations aussi impératives l'une que l'autre, celle envers la Cité, représentée par Créon et celle envers les morts et les mânes familiales, représentée par Antigone. Elle ne peut se régler que dans le sang comme le devin Tirésias en prévient Créon : *« Je t'avertis donc à mon tour que plusieurs soleils n'accompliront pas leur course que tu ne donnes à la mort un enfant de tes entrailles en expiation des victimes dont tu as à répondre : en premier lieu cette jeune vie que tu as soustraite à la lumière du jour pour la murer indignement dans un cachot souterrain* [Antigone condamnée à être emmurée vive] *; en second lieu, ce mort que tu retiens, lui, en peine à la surface de la terre loin des dieux d'en bas, privé des honneurs funèbres et des purifications* [Polynice qui a pris les armes contre sa cité défendue par son frère Etéocle]. *Tu n'as pas de droits sur eux ; ils ne sont plus du ressort des dieux d'en haut ; donc, tu leur fais violence. »*

8 - Ainsi, les chiffres officiels des effectifs de police et de gendarmerie, après avoir augmenté comme la population, soit un peu plus de 6 % entre 1998 et 2008, ont, en quatre exercices, été ramenés à un niveau inférieur à celui de 2002. Pour le ministre de l'Intérieur, cela ne signifie pas pour autant que les moyens de police et de gendarmerie ont baissé. Ils auraient simplement été mieux utilisés, ce que chacun peut constater.
Une étude de la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPJ) montre, sur l'exemple de l'année 2008, que les procureurs français, investis des charges les plus lourdes, sont aussi ceux qui sont dotés des moyens les plus faibles.
Exemple pratique : la situation du TGI d'Avesnes-sur-Helpe.
Son Président la décrivait ainsi lors de l'audience solennelle de rentrée en janvier 2012 : il comptait début 2012, 5 postes de parquetiers dont trois effectivement assurés et 17 juges du siège assurés au ¾ grâce aux renforts des « juges placés ». (L'observateur de l'Avesnois 27/01/2012).
La situation est telle dans cette juridiction qu'en application de l'article 212-4 du code de l'organisation judiciaire, des avocats ont été appelés à suppléer les juges pour compléter le tribunal de grande instance. Ce qui devrait être exceptionnel est donc devenu habituel.

9 - « Le guide des peines » (de Bruno Lavielle, Michaël Janas et Xavier Lameyre, aux éditions Dalloz) comprend 1022 pages, à lui tout seul !

10 - Avant de recevoir un coup d'arrêt récent, le nombre de gardes à vue a connu une forte accélération ces dernières années (+54 % entre 2000 et 2007 dont +74 % pour les gardes à vue de plus de 24 heures).

Quand péréquation rime avec ségrégation



Photo AMRF

Denis Durand présentant les travaux de la commission Finances de l'AMRF en assemblée générale à Lyon.

La disparité de ressources entre collectivités était tellement importante que nous avions mis beaucoup d'espoir dans la péréquation souvent invoquée, jamais mise en place.

L'AMRF a beaucoup travaillé avec les autres associations d'élus pour déterminer les éléments constitutifs du niveau de ressources des collectivités, constaté dans les potentiels fiscaux et financiers par habitant.

Mais rapidement le lobby des grandes villes s'est mis en place, une diminution du déséquilibre envers le monde rural n'est pas envisageable. On vit donc apparaître les strates démographiques (Voir *36 000 communes*, février 2012 : « La farce de la péréquation horizontale »).

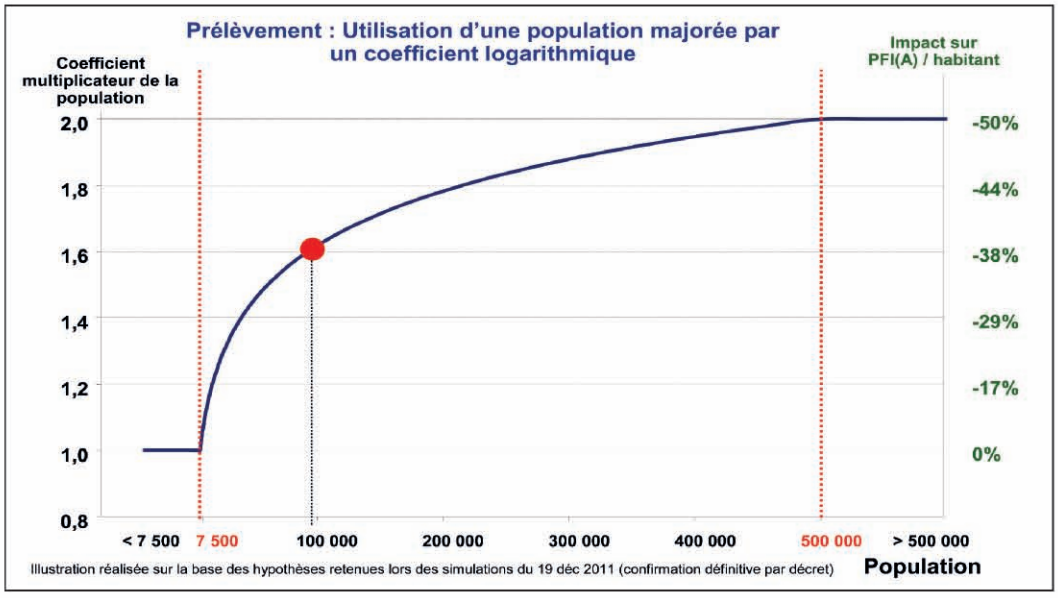
Sur la demande des élus des grandes villes, les services de la DGCL calculèrent les potentiels financiers moyens par habitant pour 4 strates démographiques puis pour 6. Le constat par strate démographique est éloquent du point de vue de la richesse par habitant : il va de 1 à 1,7 entre les collectivités (les calculs sont établis au niveau des EPCI en consolidant les chiffres des communes et des intercommunalités) de moins de 10 000 habitants à celle de plus de 200 000 habitants.

Nous n'avons eu de cesse, au Comité des finances locales notamment, de dénoncer la ségrégation qui était faite si le pivot de la péréquation s'établissait sur la moyenne de la strate au lieu de la moyenne nationale/habitant.

Le lobby des grandes villes, puissant à l'Assemblée et au Sénat, a été encore plus loin dans la perversion du système. Sous couvert de supprimer les strates, il les a institué à l'infini, en remplaçant les escaliers par le plan incliné (la fameuse échelle logarithmique) en écartant les extrémités. L'écart de richesse constatée de 1 à 1,7 passe maintenant au niveau de la répartition de 1 à 2. La péréquation servira, in fine, à faire financer les métropoles et les grosses agglomérations par les communes rurales.

La désertification du monde rural est plus que jamais d'actualité.

DENIS DURAND
PRÉSIDENT DE L'AMR 18
MEMBRE DU COMITÉ DES FINANCES LOCALES



● Exemple : si la collectivité compte 95 000 habitants, le coefficient appliqué est de 1,6. La population utilisée sera 95 000 X 1,6 = 152 000 habitants. Le PFI(A) par habitant est minoré de 38 % (graphique extrait d'une publication Dexia Crédit Local de février 2012 : "Supplément à l'analyse des lois de finances - Précisions concernant le FPIC").

Assemblée générale

Grands électeurs et candidats ?

Réunis en Assemblée générale annuelle à Lyon, les 31 mars et 1er avril, les Maires Ruraux de France ont abordé longuement les enjeux liés à l'exercice de leur mandat. Ils ont également tracé la perspective d'une action longue jusqu'en 2014, année décisive en raison de multiples élections.



Photo AMRF

L'AMRF étend sa présence dans les départements : René Savelli (sur la droite), maire d'Auzas, a lancé cette année l'association des maires ruraux de Haute-Garonne. Et Jean Casabonne, maire d'Escou, est désormais le correspondant pour les Pyrénées-Atlantiques.

Quand les Maires ruraux se retrouvent à Lyon, la gastronomie n'est jamais loin. L'occasion de partager quelques recettes mais aussi d'évoquer les mauvaises expériences où l'indigestion rode. Dans leurs domaines d'actions passés au crible de l'assemblée générale du 1er avril, elle n'est jamais très loin. Les sujets abordés ont été nombreux et témoignent de la détermination des maires ruraux à renforcer la pression sur l'État et le Parlement.

Point d'orgue, l'urbanisme, plat de résistance qui s'impose peu à peu partout. Le logement : « Il y a des capacités de logement dans les communes rurales » tonne Michel Fournier (Les Voivres - 88). Mais les moyens ne sont pas là ou les règles complexes, voire pire, la déclinaison de programmes nationaux (PIG, PTZ…) est différente. Le prêt à taux zéro sur l'existant. La disposition ne s'applique pas à la rénovation. La contradiction est patente avec le souhait de limiter l'étalement et préserver l'espace agricole. Les Scot. Rendus obligatoires en 2017 avec une loi plus difficile (Grenelle II) à appliquer en rural que pour les Scot urbains, ils devront être mis en place sans les moyens équivalents.

Autre pierre angulaire du combat pour lequel les Maires Ruraux ont remis le couvert lors de l'AG, les dotations de l'État avec la schizophrénie parlementaire qui veut qu'en province, la mesure soit scandaleuse quand à Paris, la discipline de groupe aidant, elle devient un détail. La « farce de la péréquation horizontale » (voir 36 000 communes n° 293) en est le dernier rappel en date. Devant tant d'autisme, certains évoquent même l'idée de déférer les notifications de DGF reçues tous les ans devant le tribunal administratif.

Des sénateurs « Maires Ruraux » en 2014 ?

Parmi les sujets récurrents, l'éducation et le sort fait aux postes avec les conséquences que l'on sait sur l'école rurale. Là aussi, les Maires Ruraux ont souligné certaines difficultés. Martine Surrel (Saint-Maurice-sur-Dargoire – 69) a rappelé que si « l'on considérait en parité écoles publiques et privées en matière de financement, il fallait qu'elle s'impose également pour les droits et les devoirs » soulignant les problèmes rencontrés sur la question des capacités d'accueil.

Autre préoccupation, le statut de l'élu, où l'AMRF prévoit de se battre en interpellant les parlementaires sur les enjeux de formation et d'indemnité, sans oublier la retraite, dérisoire. Idem dans un autre domaine pour la généralisation du très haut débit.

Bref, la coupe est pleine. Assez pour envisager de présenter des candidats aux prochaines élections sénatoriales ! C'est le sens du rapport d'orientation adopté à l'unanimité qui précise, après l'action menée pour les présidentielles et les législatives à venir : « *Ces actions marquent le début d'initiatives continues en vue des prochaines élections départementales, régionales, sénatoriales et municipales de 2014 pour que les parlementaires marquent clairement leur positionnement sur les enjeux spécifiques à la ruralité : la question financière et les inégalités au détriment des collectivités rurales seront deux priorités du combat mené par l'AMRF enrichi d'une démarche inédite sur les charges de ruralité. La pertinence de candidature aux sénatoriales investies par l'AMRF sera à étudier* ».

CEDRIC SZABO

Mode d'élection des conseillers communautaires

Dans son intervention lors des tables rondes de la demi-journée de réflexion qui traditionnellement précède l'Assemblée statutaire de l'AMRF, Pierre-Yves Collombat brosse le tableau des questions laissées en suspens par le projet de loi inabouti relatif à l'élection des conseillers communautaires et rappelé les positions de l'association. Positions fondées à la fois sur une exigence démocratique et la défense des communes.

« L'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct et non plus indirect est devenue indispensable dès lors que les intercommunalités ont pris une place centrale dans la vie locale, en termes de compétences exercées, de budget et de fiscalité.

Le « déficit démocratique » des intercommunalités, qui les éloignent du citoyen, doit être comblé sous peine de les voir se transformer de plus en plus en de lourdes bureaucraties à l'abri du contrôle démocratique.

Un choix qui fondamentalement dépend de la conception de l'intercommunalité

Si la communauté est conçue comme une collectivité territoriale *spécifique*, on peut concevoir la désignation de son conseil, voire de son président, à l'occasion d'une élection *spécifique*, séparée de l'élection des conseillers municipaux. Dans ce cas, les élus communautaires ne sont pas des « représentants d'une commune » mais les élus d'un territoire communal faisant fonction de circonscription. Se trouve donc créée une double légitimité sur ce territoire, avec les risques de conflits et de paralysie qui vont avec.

Autant dire, vu l'importance croissante des intercommunalités, que c'est sinon la fin de la commune, du moins son crépuscule.

Si en revanche, l'intercommunalité est *« une coopérative de communes »*, ce que l'AMRF a toujours défendu, alors les délégués des communes ne peuvent pas ne pas être élus en même temps que les conseillers municipaux. C'est la position constante de l'AMRF depuis que cette question s'est imposée. Une position reprise par le projet de loi Fillon (n° 61) dont l'examen a été différé par le gouvernement sortant vu les difficultés suscitées par la réforme des institutions territoriales et des finances locales.



Photo AMRF

Pierre-Yves Collombat et Pierre Martin (à droite) répondent aux questions de l'assistance. Le sénateur avait auditionné le politologue pour son rapport consacré au mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux.

Le mode de scrutin qui (à quelques détails près) fait aujourd'hui consensus

Le texte prévoit que les délégués des communes à l'ensemble des intercommunalités *« sont élus en même temps que les conseillers municipaux »* (Article 4). Dans sa rédaction première, ce mode de désignation n'interviendrait qu'à partir d'un seuil de 500 habitants.

Sur le principe, il y a accord de la majorité actuelle avec la Gauche, puisque François Hollande déclarait le 3 mars à Dijon : *« 36 000 communes, c'est une chance, c'est une présence humaine, administrative, c'est le maintien de services publics, c'est une somme d'engagements bénévoles. »*

« Mais c'est vrai aussi qu'il n'y aura d'avenir de la commune que s'il y a une intercommunalité de projets qui se donne une nouvelle structure avec un fonctionnement démocratique – ce qui suppose d'élire les conseils communautaires au suffrage universel en même temps que les conseils municipaux. »

Reste en débat au niveau national l'existence d'un seuil à partir duquel il est séant d'avoir des préoccupations démocratiques : 500 habitants, 1 000, 1 500… ou l'application du même régime pour tout le monde, comme c'est la position réaffirmée à plusieurs reprises par nos assemblées générales. Cette position peut avoir des inconvénients pratiques mais elle a l'avantage de la clarté, de la cohérence avec nos revendications d'égalité de traitement (même si les communes rurales n'ont pas de charges de centralité !) et surtout l'insigne avantage de nous débarrasser de l'actuel mode de scrutin municipal et du panachage.

Selon le projet de loi n° 61, les délégués des communes de moins de 500 habitants sont les maires et les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau*, ce qui ne va pas sans poser de problèmes.

Et pour les communes au-delà du seuil de 500 habitants, c'est l'actuel mode de scrutin des communes de plus de 3 500 habitants qui s'appliquerait : scrutin majoritaire, avec alternance paritaire, tempéré de proportionnelle.

La liste arrivée en tête obtient la moitié des sièges. L'autre moitié des sièges est attribuée à la proportionnelle. Ainsi, une liste obtenant plus de 50 % des voix au premier tour se voit attribuer 75 % des sièges, alors qu'une liste arrivée en tête au second tour avec 40 % des voix obtiendra 70 % des sièges.

Dans ce système, ce sont les conseillers municipaux têtes de liste qui deviennent les conseillers communautaires. *« Une fois effectuée l'attribution des sièges de Conseillers Municipaux (…) les sièges des délégués sont répartis dans les mêmes conditions entre les listes. »* (A4 al. 18). Ce qui signifie que la liste qui a obtenu 40 % des voix dans mon exemple pourra avoir tous les sièges de délégués si les suffrages sont suffisamment dispersés entre les autres listes, ou si le nombre de délégués est faible, ou seulement 70 % des délégués si le nombre de délégués et la répartition des suffrages le permettent.

On aura compris que l'expression usuellement utilisée *« désignation par fléchage »* est impropre puisqu'il ne s'agit en rien d'un vote préférentiel de l'électeur : pour chaque liste, les délégués *« sont attribués dans l'ordre de présentation sur la liste. »*

Le principal avantage de ce changement est d'amener le débat sur l'intercommunalité, sa politique, au cœur de la campagne de l'élection municipale, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Ce mode de scrutin fait consensus… officiellement. Mais on assiste régulièrement à des offensives des partisans de l'élection des délégués ou du président de l'interco par une élection spécifique. Ceux-ci proclament en même temps leur attachement à la commune. Ce qui est contradictoire !

Je crains en conséquence que la partie ne soit pas définitivement jouée, vu le poids des élus des grandes agglomérations et de celles qui aspirent à le devenir. » « Les vocations au rang d'archevêques sont nombreuses » ■

** Maire, adjoints dans l'ordre et conseillers municipaux selon le nombre de voix obtenues.*

En débat dans la salle

Deux réactions, parmi de nombreuses :

Michel Fournier, maire des Voivres (Vosges) : La position de l'AMRF vise à lutter contre le déficit démocratique de l'intercommunalité par le mode de scrutin. Mais pour que nos administrés soient impliqués dans l'interco, le véritable enjeu est d'aborder l'intercommunalité au moment des élections municipales. Car le « citoyen de base » possède une connaissance très réduite de ce qui se passe dans l'interco. Nous en sommes responsables. Bien sûr, le citoyen commence à s'intéresser à l'intercommunalité en raison de la feuille d'impôts. Mais si nous voulons avoir une action pédagogique, c'est à nous, dans nos communes, de mettre l'interco dans le débat municipal. Il faut donner une vision plus large, qui ne se limite pas à sa propre commune.

Jean-Martin Kientz, maire d'Ebersheim (Bas-Rhin) : Je crains que dans nos débats de cet après-midi nous n'ayons été avant tout dans la défensive. Le moment est venu pour nous tous de voir quelle réponse on peut avoir aujourd'hui dans une commune de 70, 200, 1 000 voire 2 000 habitants. Que pouvons-vous faire ensemble ? Après, il restera à inventer. Je préfèrerais être de ceux qui se battent pour un système de fonctionnement différent entre les différents échelons. Il faut que nous soyons proches de la base pour prendre des décisions – on n'a pas de leçons à recevoir des grandes communes ! Essayons de construire et soyons force de proposition. C'est mieux que de dire : « Nous sommes contre, contre, contre ».

Idées reçues sur les modes de scrutin et leurs effets

Pierre Martin, politologue spécialiste des modes de scrutin a passionné son auditoire en revenant sur quelques idées reçues relatives aux vertus des techniques électorales. Idées reçues, mais pas toujours fausses, en tous cas, pas totalement... Retour sur trois lieux communs.



Photo AMRF

Idée reçue n°1 : les modes de scrutin majoritaires assurent automatiquement des majorités

Dans la plupart des cas, on parle des modes de scrutin uninominaux à un tour, comme en Grande-Bretagne, ou à deux tours, comme en France. Ces modes de scrutin ne sont que des techniques électorales sans finalités particulières concernant la composition de l'assemblée ainsi élue.

L'élection d'un député par circonscription ne garantit pas par elle-même une majorité claire dans l'assemblée. Si la vie politique est structurée avec de nombreux partis, on peut avoir au contraire des assemblées assez divisées, comme se fut souvent le cas en France sous la Troisième République. Voire, à la limite, un parti par circonscription !

Par contre, dans le cas limite où la vie politique est nationalement très fortement structurée autour de deux ou trois grandes formations et où toutes les circonscriptions sont semblables, le parti le plus fort aurait tous les sièges et « l'effet majoritaire » est maximum. C'est donc sur la forte structuration de la vie politique en quelques partis (deux ou trois comme en Grande-Bretagne) et sur la diversité électorale des circonscriptions que repose d'une part la capacité de ce type de scrutin à dégager des majorités dans les assemblées (effet majoritaire) et d'autre part sur sa capacité à représenter les principaux courants politiques.

Cette situation, qui peut être assez fluctuante, est loin d'être garantie : il est plusieurs fois arrivé récemment que des élections au Canada ou en Grande-Bretagne ne fournissent pas de majorité au parti arrivé en tête. De plus, il est même arrivé que ce soit le second parti en voix qui soit le premier en sièges par les hasards de la répartition géographique des suffrages : en Grande-Bretagne en 1951 et 1974, au Canada en 1957 et en 1979, en Nouvelle-Zélande en 1978 et 1981). Autrement dit, on a même des risques de majorité illégitime si les résultats sont serrés. La chose est moins apparente dans le scrutin à deux tours mais tout aussi réelle.

Idée reçue n° 2 : le mode de scrutin proportionnel peut seul assurer une représentation de la diversité des opinions

C'est assez vrai, mais pas complètement. Il est indéniable que la représentation proportionnelle est a priori le meilleur mode de scrutin pour assurer la représentation de la diversité des opinions. C'est en partie sa finalité.

Cependant, les modes de scrutin uninominaux sont eux aussi, dans une certaine mesure, favorables au pluralisme dans la représentation – surtout si les forces politiques sont fortement localement implantées, car l'uninominal offre la plus forte opportunité pour un parti minoritaire d'emporter un siège parmi les modes de scrutin dits majoritaires (le maximum possible de circonscriptions).

C'est pourquoi les partis qui sont localement majoritaires mais implantés seulement sur une petite fraction du territoire national, comme des forces autonomistes ou indépendantistes, peuvent avoir plus intérêt au scrutin uninominal qu'à la représentation proportionnelle, surtout si celle-ci s'exerce dans des circonscriptions géographiquement vaste avec un seuil électoral élevé. Les partis écossais, galois et nord-irlandais sont ainsi très correctement représentés à la Chambre des Communes dans le cadre d'un scrutin uninominal.

Idée reçue n° 3 : le mode de scrutin proportionnel ne permet pas de représenter les territoires

C'est effectivement un beau cas d'idée reçue ! On l'entend particulièrement souvent en France car nous avons utilisé la proportionnelle exclusivement sous la forme de scrutins de listes. Dans ce cas, ce scrutin nécessite des circonscriptions suffisamment vastes pour que le nombre de sièges soit assez important pour une bonne proportionnalité : le département pour les législatives en 1986 ou les régionales de 1986 à 1998.

Mais il existe un type de scrutin proportionnel, la proportionnelle par compensation, utilisée en Allemagne depuis 1949, qui permet de combiner représentation des territoires et proportionnalité. Dans ce mode de scrutin, la moitié des sièges, environ 300, est réservée à l'élection de députés dans des circonscriptions uninominales. L'autre moitié est consacrée à la désignation de député sur des listes en compensation pour chaque parti, afin d'atteindre au total le nombre de sièges auquel il a droit en proportion de ses suffrages.

L'expérience montre que réserver la moitié des sièges à la compensation est suffisant pour atteindre une proportionnalité quasi-totale (avec un seuil à 5 % dans le cas allemand). Ce mode de scrutin, qui est une sorte de proportionnelle, est « techniquement mixte » : il ne doit pas être confondu avec les vrais scrutins mixtes dans lesquels des modes de scrutin proportionnels et majoritaires sont utilisés sur des parts proportionnelles et majoritaires des sièges *de manière indépendante*.

A lire

Pierre Martin est l'auteur de « Les systèmes électoraux et les modes de scrutin » (ed. Montchrestien, 2006)

Questions-réponses

Vanik Berberian (Gargilesse-Dampierre, 36) : *Quel principe vous semble le plus favorable à la vie démocratique ?*

Pierre Martin : L'élection libre ! Je n'ai pas de philosophie concernant les modes de scrutin, ou alors elle est totalement relativiste. Il n'existe pas de mode de scrutin idéal, car un même mode de scrutin a des conséquences différentes selon le système partisan dans lequel il s'applique, selon le type de société dans lequel il est appliqué. En revanche, certains modes de scrutin sont plus cohérents que d'autres selon le type de société et en fonction d'un objectif politique.

Christian Bilhac (Péret, 34) : *Vous avez oublié un mode de scrutin : dans le cadre des parrainages, un candidat proposait de remplacer les élections par un tirage au sort…*

Pierre Martin : Le tirage au sort s'oppose à l'élection et donc au mode de scrutin. C'est une technique qui n'est pas innocente, au contraire : Aristote indiquait que la démocratie procède par tirage au sort et que l'élection est la marque de l'oligarchie. Pour s'en convaincre il suffit de voir que la technique même de l'élection pousse les candidats à exhiber des inégalités, puisqu'il faut dire qu'on est meilleur que l'autre. A Athènes, pour désigner tous les magistrats et l'assemblée, on procédait par tirage au sort – parmi les citoyens uniquement, c'est-à-dire parmi la petite minorité des citoyens, et non parmi l'immense majorité du peuple et des esclaves. Ceux-là n'avaient aucun droit. Cette pratique correspondait à une logique : les citoyens étaient tous capables d'assumer les charges, grâce à l'éducation qu'ils recevaient. C'est ça, la démocratie. En revanche, pour le poste de chef de l'armée, où l'on considérait que tous les citoyens n'étaient pas capables de remplir cette charge, on procédait par élection. Aujourd'hui, nous ne vivons pas dans des systèmes démocratiques mais oligarchiques à représentation pluraliste.
Aristote était partisan d'une République, où les responsables sont désignés par le vote, sur la base d'un suffrage très vaste.

Olivier Tocqueville (Sillingy, 74) : *Le succès d'un mode de scrutin est-il signalé par la participation des citoyens ?*

Pierre Martin : La participation n'est pas l'objectif d'un système électoral. L'objectif est de légitimer ceux qui dirigent. Etant donné que le mode de scrutin est défini par les responsables politiques, le succès d'un mode de scrutin est lié à la satisfaction de ceux-ci. S'ils jugent qu'il fonctionne bien, ils le conservent.

Quel mode de scrutin pour les élections territoriales ?

Le conseiller territorial créé par la réforme de décembre 2010 n'a pas encore fait l'objet d'élection et il n'en fera jamais l'objet en cas d'alternance présidentielle. La question qui se posera alors sera celle des modes de désignation des conseillers départementaux et régionaux.

Selon le droit en vigueur, c'est le même élu, le *conseiller territorial* (CT), désigné par la même élection, qui siège à la Région et au Conseil général :

– « *Il y a dans chaque département un conseil général. Il est composé de conseillers territoriaux* » (A 3121-1 du CGCT complété par l'article 5 de la loi du 16 décembre 2010)
– « *Les régions sont administrées par un conseil régional élu au suffrage universel direct. Il est composé des conseillers territoriaux qui siègent dans les conseils généraux des départements faisant partie de la région.* » (A4131-1 du CGCT complété par l'article 5 de la loi du 16 décembre 2010).

Ce conseiller territorial est élu « au scrutin uninominal majoritaire à deux tours ». Pour être élu, il faut avoir réuni :

– Au premier tour la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de voix au moins égale au quart des électeurs inscrits.
– Au second tour la majorité relative quel que soit le nombre de votants
– Pour pouvoir se maintenir au second tour, il faut avoir réuni au moins 12,5% des électeurs inscrits.

Le nombre de conseillers territoriaux d'une région étant inférieur à la somme des conseillers généraux actuels des départements composant la région, les élections devront être précédées d'un redécoupage des cantons existants, en respectant les limites départementales et des circonscriptions législatives. Celui-ci n'a pas commencé – en tout cas, rien n'a filtré des études qui auraient pu être faites.

Les mandats des conseillers généraux et conseillers régionaux actuels arrivant à échéance en 2014, la première élection des conseillers territoriaux interviendrait à cette date, sauf report improbable aujourd'hui.

Hypothèse : changement de majorité

Ce système ne fait pas l'unanimité. Si la majorité actuelle reste en place à l'issue de la séquence électorale qui démarre, la question du choix du mode de scrutin ne se pose pas : c'est celui qui est défini ci-dessus qui s'appliquera. Mais en cas de changement de majorité, il sera remis en cause.

Les centristes qui soutiennent François Bayrou acceptent le conseiller territorial mais contestent le mode de scrutin. A quelques correctifs prêts, ils sont favorables au mode de scrutin mixte initialement proposé par le gouvernement au début de la discussion sur la réforme territoriale (qui fut ensuite abandonné au profit du mode de scrutin majoritaire uninominal tel que pratiqué – sauf pour le maintien au second tour – pour l'élection des conseillers généraux) :

– Election de 80 % des CT au scrutin majoritaire à un tour.
– Election de 20 % des CT au scrutin proportionnel de liste, sur la base des résultats obtenus par les candidats élus au scrutin majoritaire qui se sont rattachés à chaque liste.

Dans notre rapport à deux voix, Hervé Maurey* se déclare favorable au mode de scrutin mixte proposé, avec deux correctifs : un mode de scrutin majoritaire à deux tours et un vote avec deux bulletins (un pour désigner le candidat territorialisé, l'autre celui figurant sur une liste).

Toute la gauche, et notamment François Hollande, est défavorable au conseiller territorial, ce qui ipso facto pose la question des modes de scrutin : retour au statu quo ou changement. Réponse dans le discours de Dijon du candidat socialiste :

« Il sera mis fin au conseiller territorial (…) ce qui supposera de revenir au mode de scrutin qui existait pour les conseils régionaux ; et pour les conseils généraux d'inventer un nouveau mode de scrutin qui devra assurer une proximité mais aussi une meilleure représentation de toutes les sensibilités, et respecter le principe de parité posé dans la Constitution… »

« La République démocratique, oui – parce qu'elle ne l'est pas assez. Parce que nos modes de scrutin devront être modernisés. Parce que la parité devra être installée partout. »

Pour la région, c'est clair : retour à la case départ, ce qui laisse pendante la question du caractère très « déterritorialisé » du mode de scrutin régional. Pour le Département plusieurs options s'offrent et aussi pour la région dont le mode de scrutin ne permet pas vraiment la représentation des territoires ruraux.

Les modes de scrutins envisageables

Ceux-ci se répartissent en trois groupes : certains types de scrutins majoritaires permettant l'expression de la diversité, certains types de mode de scrutin proportionnel permettant une représentation satisfaisant du territoire et enfin les modes de scrutin mixtes.

Parmi les scrutins majoritaires permettant l'expression de la diversité, on distingue d'une part les scrutins majoritaires plurinominaux :

– Si l'électeur dispose d'autant de voix que de sièges et ne peut accorder qu'une voix par candidat, la technique du panachage permet l'expression de la diversité, parfois jusqu'à l'absurde comme on le voit avec l'actuel mode de scrutin municipal pour les communes de moins de 3 500 habitants.

– Autre variante, un système plurinominal où l'électeur peut accorder plusieurs voix à un même candidat. En présentant moins de candidats que de sièges à pourvoir et en demandant à ses électeurs de bloquer leurs voix sur eux, un parti minoritaire peut parvenir à avoir des élus. Si l'électeur dispose de moins de voix que de sièges à pourvoir, le résultat sera le même.

Dans certaines conditions favorables, le mode de scrutin uninominal permet lui aussi l'expression de la diversité : existence de deux tours plutôt qu'un (possibilité de coalitions), nombre suffisant de circonscriptions (donc des circonscriptions relativement petites et démographiquement équilibrées). Dernière condition : la répartition hétérogène des sensibilités, avec concentration des votes dans quelques circonscriptions, qui peut permettre l'expression de minorités fortement localisées (par exemple les autonomistes régionaux). L'inconvénient est que la constitution de majorités s'en trouve fragilisée et que l'impact sur la parité est nul.

Il faut considérer ensuite les modes de scrutin proportionnel permettant une représentation satisfaisant du territoire : c'est le cas du scrutin de liste dans des circonscriptions infradépartementales, si le nombre de sièges à pourvoir est suffisamment grand. Il permet de concilier la proximité (l'implication territoriale de candidats connus des électeurs), l'expression de la diversité des opinions et des intérêts et de favoriser la parité.

Pour finir, les modes de scrutin mixtes sont également envisageables : tout d'abord, le mode de scrutin mixte, essentiellement majoritaire, avec ses deux formules : le modèle initialement envisagé pour le conseiller territorial (scrutin majoritaire « instillé » de proportionnelle), des modes de scrutin différents pour les zones urbaines et pour les zones rurales. Pour moi, ce mode de scrutin cumule les inconvénients : il diminue le bénéfice que l'on peut attendre du scrutin majoritaire quant à la création de majorités de gestion stables, sans augmenter substantiellement la diversité de l'expression des opinions et la parité.

Mais aussi les modes de scrutin fondamentalement proportionnels, « territorialisés », pour tout ou partie des sièges. Il ne s'agit pas d'ajouter un zeste de proportionnelle, mais de corriger les effets du scrutin majoritaire pour que les effectifs des représentations partisanes correspondent le plus possible à leur score en voix. Tel est le cas du mode de scrutin à « l'allemande » ou celui préconisé par Léon Blum en 1926 et Etienne Weill-Raynal.

Ce qui vaut pour le département doit valoir pour la région, dans le cadre d'une élection spécifique pour éviter les problèmes posés par le conseiller territorial.

Si un mode de scrutin permet de concilier la formation de majorités de gestion, la représentation des territoires, l'expression de la diversité des opinions et la progression de la parité pour le département, pourquoi ne vaudrait-il pas pour la région dont le mode de scrutin actuel est très déficient en matière de représentation des territoires, particulièrement ruraux et largement responsable de l'éloignement du citoyen de la région.

PIERRE-YVES COLLOMBAT
PREMIER VICE-PRÉSIDENT DE L'AMRF,
SÉNATEUR DU VAR

* Pierre-Yves Collombat est co-auteur, avec le sénateur Hervé Maurey, du rapport d'information « Le choix du mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux : une équation à multiples inconnues », rendu public en mai 2010.

LES CANDIDATS RÉPONDENT À L'AMRF

(suite et fin)

La publication de ce numéro de *36 000 Communes* a été avancée pour permettre à ses lecteurs de connaître l'ensemble des réponses apportées par les candidats aux questions des Maires Ruraux de France. Pour cette seconde partie, la gauche occupe la totalité de l'espace, en raison du calendrier des réponses : Yves Krattinger a représenté François Hollande pour une rencontre avec Vanik Berberian, tandis que le Front de Gauche a répondu par courriel à la sollicitation de Jean-Luc Mélenchon par l'AMRF.

François Hollande

Trois des priorités énoncées par l'AMRF portaient sur des questions institutionnelles : l'autonomie de la commune, le mode d'élection et l'exercice du mandat. Lors de sa rencontre avec Yves Krattinger, le président de l'AMRF Vanik Berberian a souligné l'attachement de l'AMRF aux pouvoirs des maires qui, s'ils devaient être transférés aux intercommunalités, signeraient la mort des petites communes. Le représentant de François Hollande rappelle que celui-ci a choisi de maintenir l'élection des délégués intercommunaux par fléchage sur les listes communales. Concernant le statut de l'élu, Yves Krattinger annonce que des propositions seront faites à l'occasion de la réforme des modes de scrutin. Elles visent à rendre l'indemnité de maire automatique pour éviter que des maires ne soient pénalisés par l'obligation existant aujourd'hui de passer par leur conseil municipal. Elles visent aussi à mieux assurer la retraite et/ou le retour à l'emploi des élus. Elles devront aussi faciliter l'exercice du mandat d'élu municipal.

Le soutien à la vie associative « va de soi » pour le représentant du candidat du PS : « Elle fait partie de la culture de la gauche. » La baisse des subventions est liée à un contexte de contraction générale des crédits, poursuit-il durant la rencontre. Il souligne que ces soutiens ne constituent pas une variable d'ajustement crédible, car leur poids est modeste dans les finances locales. « Il n'est pas question de leur faire payer la crise », conclut-il.

Pour finir, concernant le très haut débit, que Vanik Berberian qualifie au cours de l'entretien d'« enjeu principal », Yves Krattinger rappelle que François Hollande s'est engagé à la couverture de l'ensemble du territoire en 10 ans, ce qui nécessitera le changement du modèle de déploiement. Il souligne que la fibre optique ne constitue pas l'unique solution technique et qu'aujourd'hui le haut et le très haut débit mobile sont tout aussi attendus par les Français.

Jean-Luc Mélenchon

La conclusion de la réponse du Front de Gauche pourrait tenir lieu à la fois de synthèse et de programme : « Quand le bon sens ressemble à l'utopie, le retour du progrès est au rendez-vous ». La plupart des réponses vont au-delà des demandes énoncées par l'AMRF ! En voici une sélection : Très haut débit ? « L'égalité des citoyens sur l'ensemble du territoire étant un principe fondateur de la République, il doit s'appliquer à l'accès à Internet comme il s'appliquait hier au courrier postal (...). Nous proposons, comme pour l'eau et l'énergie, un accès gratuit de base à l'Internet. Celui-ci doit être mis en œuvre sur l'ensemble du territoire ». Charte des services publics : « Nous consoliderons et étendrons le périmètre des services publics partout où il y a des besoins humains d'intérêt général à satisfaire ».

A lui seul, le passage sur l'aménagement du territoire représente un tiers de la réponse du Front de Gauche : « Nous organiserons la décentralisation selon le principe de proximité permettant d'optimiser les décisions publiques dans le sens d'une plus grande satisfaction de l'intérêt général (...). Nous mettrons en place un système de péréquation renforcé permettant de tenir compte des inégalités territoriales qui ont été aggravées par la crise ».

Retrouvez les réponses de l'ensemble des candidats, dans leur intégralité, sur le site internet www.amrf.fr